

# Gedeeld belang bij circulaire migratie

Naar duurzame partnerschappen

Monika Sie Dhian Ho  
Nienke van Heukelingen  
Nadia van de Weem  
Anne van Mulligen  
Romain Lepla

Clingendael Rapport



**Clingendael**

Netherlands Institute of International Relations



# Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

## Gedeeld belang bij circulaire migratie

Naar duurzame partnerschappen

Monika Sie Dhian Ho  
Nienke van Heukelingen  
Nadia van de Weem  
Anne van Mulligen  
Romain Lepla

Clingendael Rapport  
Juni 2021

**Disclaimer:** het onderzoek naar en de productie van dit rapport is uitgevoerd binnen de PROGRESSkaderovereenkomst voor onderzoek. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en meningen berust uitsluitend bij de auteurs en moet niet worden opgevat als een standpunt van de Nederlandse Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie.

## Juni 2021

© Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.

Coverfoto: © Dominic Chavez/World Bank (links) - Tunga.io (rechts)

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](mailto: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 de auteurs

**Monika Sie Dhian Ho** is Algemeen Directeur van Instituut Clingendael. Daarnaast is zij vice-voorzitter van de Commissie Europese Integratie en lid van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), en doceert zij aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur in Den Haag.

**Nienke van Heukelingen** is onderzoeker bij Instituut Clingendael. Haar onderzoek richt zich op migratie en EU-Turkije relaties.






**Nadia van de Weem** is stagiair bij Instituut Clingendael.

**Anne van Mulligen** was onderzoeker bij Instituut Clingendael en onderzoeker bij Centre for the Politics of Transnational Law (CePTL) VU University & Amsterdam Centre for International Law (ACIL), University of Amsterdam.

**Romain Lepla** was stagiair bij Instituut Clingendael.

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](mailto:info@clingendael.org)  
Website: [www.clingendael.org](http://www.clingendael.org)

# Inhoudsopgave

Common interest in circular migration. Towards sustainable partnerships	1
Background	1
Relevance and urgency	1
Objective	2
Research questions	2
COVID-19 context	3
Answers to the research questions	3
<b>Inleiding</b>	<b>9</b>
Europese context	11
Doelstelling en onderzoeksvragen	13
De gevolgen van de COVID-19 crisis	17
<b>1 Analyse kader</b>	<b>19</b>
1.1 Gastland en thuisland	19
1.2 Economische en niet-economische perspectieven	20
1.3 Context en actoren	21
1.4 Werkgevers in het gastland en in het thuisland	22
1.5 Analyse kader	22
Conclusie onderzoeksvraag 1	23
<b>2 Internationale migratiesamenwerking</b>	<b>25</b>
2.1 Het belang van migratiesamenwerking voor controle over migratie	25
2.2 Zonder een meer gelijkwaardig migratiepartnerschap geen duurzame controle	27
2.3 Blijvend hoge migratiedruk	28
2.4 De bilaterale migratiesamenwerking met Tunesië	29
2.5 De bilaterale migratiesamenwerking met Ethiopië	32
2.6 De bilaterale migratiesamenwerking met Nigeria	34
2.7 Zonder externe akkoorden geen intern akkoord over het Migratiepact	37
Conclusie onderzoeksvraag 2	38

<b>3</b>	<b>Samenleving</b>	<b>40</b>
3.1	Een grote meerderheid in Nederland steunt legale migratie	40
3.2	Maatschappelijke kwesties rond migratie in Nederland	41
3.3	Maatschappelijke kwesties rond migratie in de thuislanden	45
	Conclusie onderzoeksvraag 3	47
<b>4</b>	<b>Economie en ontwikkeling</b>	<b>49</b>
4.1	Focus op de glastuinbouwsector	49
4.2	Focus op de ICT-sector	57
	Conclusie onderzoeksvraag 4	61
<b>5</b>	<b>De werkgevers</b>	<b>63</b>
5.1	Overwegingen van werkgevers bij circulaire migratie	63
5.2	Mbo-niveau	65
5.3	Hbo-niveau	68
5.4	Wo-niveau	69
	Conclusie onderzoeksvraag 5	74
<b>6</b>	<b>De mobiele werknemers</b>	<b>76</b>
6.1	Capaciteiten van de mobiele werknemers	77
6.2	Aspiraties van de mobiele werknemers	81
	Conclusie onderzoeksvraag 6	83
<b>7</b>	<b>Juridisch Kader</b>	<b>85</b>
7.1	Het juridische kader in de thuislanden	85
7.2	Het juridisch kader in Nederland	88
	Conclusie onderzoeksvraag 7	93
<b>8</b>	<b>Politiek</b>	<b>94</b>
8.1	Regeerakkoord, integrale migratieagenda en richtinggevende moties	94
8.2	Politieke context in de thuislanden	99
8.3	Een nieuw narratief	100
	Conclusie onderzoeksvraag 8	101

9	Instituties	103
9.1	Instituties zijn een noodzakelijke voorwaarde	103
9.2	De institutionele context in Nederland	105
9.3	De institutionele context in de thuislanden	109
9.4	Bilaterale instituties	118
9.5	Europese coördinerende instituties	119
	Conclusie onderzoeksvraag 9	120
10	Naar duurzame partnerschappen voor sturing van migratie	122
	Overzicht van geraadpleegde personen	132

# Common interest in circular migration. Towards sustainable partnerships

## Background

The promotion of legal migration trajectories is – in line with European policy development – one of the six pillars of the Dutch 'Integral Migration Agenda', that was published in March 2018. These pillars are, respectively: (1) prevent irregular migration; (2) strengthen reception and protection of refugees and displaced people in the region; (3) a solidarity-based and robust asylum system within the European Union and the Netherlands; (4) less illegality, more returns; (5) promotion of trajectories for legal migration; and (6) stimulate integration and participation.

## Relevance and urgency

There is an increased interest in circular legal migration because of:

- Its potential contribution to the control and management of migration flows through migration cooperation between third countries and the Netherlands.
- The critical importance of international migration cooperation with third countries in the context of the negotiations regarding the European Commission Migration and Asylum Pact. An 'internal deal' between EU member states about a common European asylum system depends on an 'external deal' between EU member states and countries of origin and transit, based on common interests in controlling and managing migration (better return policies, better trajectories for legal migration).
- The urgency of better international migration cooperation to curb irregular migration in the years to come in light of the expected increasing migration pressure due to structural factors, the economic aftershocks of the COVID-19 crisis, and political crises in several African countries.
- The societal support in countries of origin and the Netherlands for managed legal migration (in contrast with rejection of irregular migration) and the potential of circular migration to accommodate societal concerns regarding legal migration.
- The potential contribution of circular migration to economic development in countries of origin, as well as to recruit talent to address shortages in the Dutch labour market.
- The financial support the European Commission offers to start pilot projects for circular legal migration between third countries and EU countries, and the availability of lessons learned by other EU countries (Germany, Belgium, France, Italy, Spain, Lithuania) in previous pilot projects.

## Objective

Against this background the Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' has studied the possibilities for circular legal migration pilot projects between a number of African countries (Tunisia, Ethiopia and Nigeria) to the Netherlands.

The objective of the research is to develop a holistic framework for the analysis of circular migration (taking into account the many interests and concerns of the stakeholders involved) and to explore the benefits, possibilities and difficulties, conditions and concrete content for effective circular migration programs between Tunisia, Ethiopia and Nigeria as countries of origin and the Netherlands as a host country.

## Research questions

The research focuses on ten research questions, with each chapter dedicated to one of these questions:

1. Which perspectives should be taken into account in order to analyze the benefits, possibilities and difficulties, conditions and concrete content for effective circular migration programs? (chapter 1)
2. What are the benefits of circular migration programs in the context of international migration cooperation between the Netherlands on the one hand and Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the other hand? (chapter 2)
3. What are the societal aspirations, concerns and tensions relevant for circular migration programs, in Dutch society on the one hand, and in the societies of Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the other hand, and how can they be accommodated? (chapter 3)
4. Which match for a circular migration trajectory between sectors in Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the one hand and the Netherlands on the other hand, is of interest from an economic and development perspective? (chapter 4)
5. What are the needs, interests and concerns regarding circular migration programs of employers in Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the one hand, and employers in the Netherlands on the other hand, and how can they be accommodated? (chapter 5)
6. What are the aspirations, capacities and concerns regarding circular migration programs of mobile workers and students in Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the one hand and the Netherlands on the other hand, and how can they be accommodated? (chapter 6)
7. What are the relevant legal frameworks for circular migration programs on the Dutch side (including relevant international and European rules) and on the side of Tunisia, Ethiopia and Nigeria? (chapter 7)



8. Which political documents and statements in the Netherlands, and in Tunisia, Ethiopia and Nigeria are pertinent for a circular migration program between the Netherlands on the one hand, and Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the other hand? (chapter 8)
9. Which institutional infrastructure is present for circular migration programs between the Netherlands on the one hand, and Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the other hand? (chapter 9)
10. Which steps are necessary to develop new circular migration programs between the Netherlands on the one hand and Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the other hand? (chapter 10)

## COVID-19 context

Early 2020 the COVID-19 pandemic reached the Netherlands, Tunisia, Ethiopia and Nigeria. The pandemic and its socio-economic aftershocks will have a profound effect on international mobility and the potential for circular migration programs. This report takes the short-term and longer-term effects of the COVID-19 crisis into account. It concludes with recommendations for the preparation of future circular migration programs that can already be executed while international mobility is still problematic because of the pandemic.

## Answers to the research questions

**Chapter 1** presents the *analytical framework* guiding the study. Effective circular legal migration requires a focus on the common interest, taking into account:

- six context variables in the countries of origin (Tunisia, Ethiopia and Nigeria) and the host country (the Netherlands) which determine the possibilities and limitations for circular migration programs: international migration cooperation, and the societal, economic, legal, political and institutional context; and
- the aspirations and concerns of mobile workers, and employers (in the country of origin, and in the Netherlands).

**Chapter 2** focuses on the *benefits and urgency of circular migration programs in the context of international migration cooperation* of the Netherlands with Tunisia, Ethiopia and Nigeria. In light of expected increasing irregular migration pressures due to the economic aftershocks of the COVID-19 crisis and political crises in African countries, and the aspiration to improve return policies in the context of the new European migration and asylum pact, the Netherlands has to step up the promotion of trajectories for legal circular migration in order to strengthen migration partnerships with third countries based on common interests in managed migration. Tunisia, Ethiopia and Nigeria consider combating irregular migration and the strengthening of return policies

part of a migration partnership based on common interests in managed migration. They will be better positioned to advocate such policies to their citizens to the extent that they can refer to trajectories of legal migration to EU member states as part of a mutual agreement. The Netherlands played an important role before in strengthening the external dimension of these policies, as it sought to strengthen cooperation with third countries on the regional reception and protection of refugees. It can bolster that role again in strengthening the external dimension of the European migration policies, by promoting legal migration trajectories in the context of reinforced migration cooperation with third countries. Cooperation with EU member states which have already launched pilot projects for additional legal circular migration trajectories would optimize the effectiveness of such efforts.

**Chapter 3** examines the **societal aspirations, concerns and tensions around circular migration programs in the Netherlands, Tunisia, Ethiopia and Nigeria and ways to accommodate them.** A majority of the Dutch population supports legal migration for work or study in the Netherlands. Circular legal migration can accommodate concerns regarding migration in the countries of origin (brain drain) as well as in the Netherlands (growth of the population, access to housing, permanent integration of migrants and their descendants). Participants of pilot projects will not establish themselves permanently, but reside temporarily in the Netherlands, whereas they will bring new skills, experiences and resources back home. Global skill partnerships can, moreover, be an addition to or alternative for circular legal migration: in this model the host country not only offers training to potential (circular) migrants from the country of origin, but also to candidates who will remain in the country of origin, thereby minimizing the risk of brain drain.

**Chapter 4** identifies **two sectors where there is a common economic interest between the Netherlands and the three priority countries to develop circular legal migration trajectories: agriculture / horticulture and ICT.** There is considerable interest in the countries of origin as regards the development of these sectors, in order to diversify and modernize the economy, increase employment and attract foreign (among others Dutch) investment. In the Netherlands there are – despite COVID-19 – structural labour market shortages in these sectors, especially in the ICT sector. The Dutch horticulture sector sees investment in African countries as a strategy to deal with challenges regarding energy shortages, sustainability, labour market shortages and production costs. The Dutch ICT sector already invests in African branches that provide remote / near shoring services for the Dutch and European market. Both sectors are a priority in Dutch development policy, and in both sectors other EU member states have already started circular legal migration trajectories, yielding experience and learned lessons on which a Dutch engagement could build.

**Chapter 5** considers the **needs, interests and concerns of employers in Tunisia, Ethiopia, Nigeria and the Netherlands regarding circular migration and ways to accommodate them.** Employers in countries of origin and in the Netherlands are crucial actors when it comes to the effectiveness of circular migration programs. Circular migration trajectories need to match and fit with business processes of the employers involved in the country of origin as well as in the Netherlands. Business interests do not necessarily coincide with the societal and political contexts, so careful identification of the common interest in tailoring circular migration trajectories – involving employers at an early stage – is critical. Working with mobile workers also implies obligations for employers in terms of good employment practices and coaching of the circular migrants.

In the horticultural sector there is an interest on both sides for circular migration at TVET, professional / managerial and academic level (legal limitations in the Netherlands at TVET level are discussed in chapter 7). For the ICT-sector there is a common interest in circular migration at professional / managerial and academic level. Managers from third countries working in these Dutch firms in countries of origin could benefit from temporary intra-company circular migration for work or short studies in the Netherlands. Circular migration could serve as a catalyst, drawing the attention of (other) Dutch firms for the opportunities of investing in these countries. Circular managers from these countries of origin could act as liaisons and trailblazers. Dutch ICT firms already recruit developers in countries of origin who work remotely for the Dutch and European market. Periodical brief stays of developers in the Netherlands would be of added value as well, as this would allow them to get to know their company and colleagues better. A final possibility in the ICT sector is that African developers are recruited to work for companies in the Netherlands. If employers in the Netherlands prefer to work with more permanent migrants because of the labour market shortages, the abovementioned global skill partnership could be enduring a way to deal with concerns regarding brain drain. There is also an interest among universities in countries of origin and in the Netherlands to invest in research into common challenges in (the management of) agriculture and ICT through circular academic careers for students from African countries (sandwich-PhD, post-docs, etc.).

**Chapter 6** investigates the **aspirations, capacities and concerns of mobile workers and students regarding circular migration programs and ways to accommodate these.**

New circular migration trajectories have to match with and accommodate aspirations, capacities and concerns of mobile workers and students in order to be effective. These crucial actors should therefore be involved at an early stage of policy design. If for political or societal reasons governments favor a program to be circular, then from a migrant point of view it is important that (1) there is a clear job perspective for the return phase of the program before the migrant leaves to the Netherlands; and that (2) the mobility cycle can be repeated in the future, either in the Netherlands or

to other countries that are interesting from the migrant's perspective. The prospect of being excluded from follow-up circular contracts in the host country is another way to prevent visa-overstay. Careful selection of candidates based on merits and discussion of motives and aspirations is essential.

Cooperation between training institutions and/or universities in the countries of origin and the Netherlands and employers from both sides can be a preparatory step in a longer-term commitment to build the infrastructure for future circular migration trajectories, focused on the right capacities and competences of migrant workers. International recruitment companies in the ICT-sector also fulfill this training role. This preparatory phase (tailoring curricula to the needs of employers in the Netherlands and the countries of origin) could be financed by the Orange Knowledge Program. Pre-deployment training as well as coaching and supervision during the migrant's stay in the Netherlands and reintegration upon return in the country of origin are also essential.

**Chapter 7** deals with the **legal framework for circular migration programs**.

A circular migration program for the horticulture sector at TVET-level would require an adjustment of Dutch legislation. This is not the case for new mobility programs for higher-educated people in the ICT- and in the horticulture / agriculture sector. However, the required minimum salaries of the so-called 'Highly skilled migrant' program are likely to pose an obstacle in the agricultural sector. This is not the case in the ICT sector. Apart from more facilitated and accelerated visa issuance, it is important that other required documents (like diploma's, birth certificates, certificate of good conduct) are collected and reviewed in an effective manner. African countries and the Netherlands can cooperate in capacity building of (digitalized) public employment agencies for that purpose.

**Chapter 8** examines the key **political documents and statements pertaining to the development of new circular migration trajectories**. The Netherlands, Tunisia, Ethiopia and Nigeria have developed a political discourse in which normative expectations towards and conditions for circular migration programs have converged. In the Netherlands these guidelines can be found in the Coalition agreement, the Integral migration agenda (IMA), the periodic progress reports of the IMA, the 'Broad societal rethinking' exercise, and the letter to Parliament regarding the EU migration and asylum pact. The promotion of legal migration is standing policy in the Netherlands. There is consensus in the Netherlands and in the three countries of origin that there is a common interest in better management of migration. The effectiveness of return policies can be improved by intensifying the bilateral relationship, including the development of legal circular migration trajectories. It is important to provide political guidance in the new Coalition agreement after the Dutch general elections of March 2021, and to give priority to reinforced bilateral cooperation for better management of migration, including legal migration trajectories, and more effective return policies.

A continual focus on the common denominator between various perspectives dealt with in the previous chapters is needed, but within those boundaries a clear priority should be given to the bilateral migration cooperation.

**Chapter 9** deals with **the institutional infrastructure that is present for circular migration programs**. Institutional capacity is critical for sustainable migration partnerships and effective circular migration trajectories. A first strategic step should focus on institution building in the Netherlands – to develop a common policy theory with all stakeholders involved –, and a proposal for a Dutch pilot project in the context of the Migration Partnership Facility of the European Commission. The Dutch knowledge institutions which have engaged in commissioned research in this field for the Dutch government could play a facilitating role here to organize a series of strategic working conferences based on these commissioned reports, involving key stakeholders and sectors (agriculture, ICT).

The negotiations on the European migration and asylum pact have given new political momentum to strengthened EU coordination of the external dimension of these policies and have bolstered the development of international mobility programs. An EU-partnership coordinator is called for, comparable to the EU return coordinator that the Pact proposes to appoint.

**Chapter 10** identifies the **steps necessary to develop new circular migration programs** between the Netherlands on the one hand, and Tunisia, Ethiopia and Nigeria on the other hand. Our report pinpoints a clear common interest in legal mobility programs. However, because of the many interests and perspectives of stakeholders involved, and because of lacking institutional capacity, the development of effective programs is complex. Investing in sustainable bilateral partnerships is therefore essential. We conclude from lessons learned from previous circular migration pilot projects that identification of a limited number of sectors is crucial, and should be based on the common denominator between the perspectives dealt with in the previous chapters. For these sectors (in this study we focused on horticulture / agriculture and ICT) a relevant stakeholder community can be built. In the European context a certain division of labour can be pursued, within which the Netherlands could cooperate for institution building for circular migration trajectories in the ICT sector with Belgium and Lithuania, and with France in agriculture. These EU-member states have already been implementing legal migration pilot projects during the past years. Likewise, Belgium has joined Germany who had already built institutional infrastructure for legal migration in the health care sector with Egypt, Tunisia and Morocco.

Institution building is essential in the Netherlands, in the country of origin, and in the context of the bilateral relationship. An important institution is a public employment office in the country of origin, with which the Netherlands can cooperate in the fair recruitment and training of candidates, that can facilitate pre-deployment training

of candidates and the trajectory of international mobility and the return phase. As a preparatory step a program could be directed at strengthening these public employment offices, by coordinating learning processes among the institutions involved in Tunisia, Ethiopia and Nigeria, and by knowledge sharing with private recruitment service companies.

Against this background, this last chapter elaborates on ten steps towards sustainable migration partnerships to facilitate circular migration trajectories: (1) knowledge dissemination in the Dutch stakeholder community, towards a shared policy theory, development of pilot project proposals; (2) political direction; (3) institution building in the Netherlands; (4) European coordination and division of labour; (5) bilateral institution building; (6) institution building in the countries of origin; (7) mobility program agricultural / horticultural sector; (8) mobility program ICT; (9) knowledge building as an integral part of the development of mobility programs; (10) first steps: forming and connecting stakeholder communities.

# Inleiding<sup>1</sup>

Circulaire migratie trekt de laatste jaren hernieuwde belangstelling, omdat ze een uitkomst lijkt te bieden voor de paradoxen en uiteenlopende belangen in het hedendaagse migratiebeleid.<sup>2</sup> Over circulaire migratie zouden links en rechts het eens kunnen worden<sup>3</sup>, en nieuwe circulaire migratietrajecten zouden drie winnaars opleveren: de mobiele werknemer, het thuisland, en het gastland.<sup>4</sup> Tegelijkertijd worden reeds zo'n vijftien jaar allerlei proefprojecten voor circulaire migratie ondernomen tussen Afrikaanse en Europese landen, waaruit in ieder geval blijkt dat de organisatie ervan niet eenvoudig is. Voor de stap van experimenten naar duurzame internationale migratiesamenwerking is evident meer nodig dan proefprojecten.

- 
- 1 Onze dank gaat uit naar Irene Abdi, Nadine Kops, Faïrouz ben Salah, Akinyinka Akinyoade, Tekalign Ayalew Mengiste, Kibrom Fekadu Berhe en Just Herder wiens onderzoek, reisgezelschap, advies en grafische ondersteuning van groot belang zijn geweest voor de totstandkoming van dit rapport. Ook zijn wij de medewerkers op de Nederlandse posten in Tunis, Addis Ababa, Lagos en Abuja zeer erkentelijk voor hun ondersteuning en ideeën tijdens onze onderzoeksmissies, en de tientallen experts en stakeholders in deze Afrikaanse landen en in Nederland voor het delen van hun kennis en inzichten (zie bijlage 1 voor een lijst van alle gesprekspartners). De Begeleidingscommissie van dit onderzoek, onder leiding van Maartje Peters, plaatsvervangend Hoofd Bureau Migratie Beleid van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en bestaande uit medewerkers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, het ministerie van Justitie en Veiligheid, en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, alsmede de externe referent Mark Elchardus danken wij hartelijk voor hun uitstekende commentaren.
  - 2 Zie in Nederland recentelijk bijvoorbeeld Lucassen, L. 2018. 'Naar een duurzaam migratiebeleid: lessen uit het verleden', in: *Regie over migratie: Naar een strategische agenda* / ed. Lucassen, L., Scheffer, P. en Hirsch Ballin, E., Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), 47-48, <https://www.wrr.nl/publicaties/publicaties/2018/06/19/regie-over-migratie-naar-een-strategische-agenda>; Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, *Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten*, 2019. Juni, <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/06/13/legale-kanalen-arbeidsmigranten>; en Rijksoverheid, *Naar een wendbare migratieketen*. Brede maatschappelijke heroverweging, 2020. April, 69, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-14-naar-een-wendbare-migratieketen>.
  - 3 Vermeulen, M., 2020. 'Dit is een oplossing voor vergrijzing, armoede én mensensmokkel. Maar bijna niemand wil er aan', *De Correspondent*, Mei, <https://decorrespondent.nl/11262/dit-is-een-oplossing-voor-vergrijzing-armoede-en-mensensmokkel-maar-bijna-niemand-wil-er-aan/1468654929786-e270ccb2> en <https://soundcloud.com/de-correspondent/maite-vermeulen-zo-kunnen-links-en-rechts-het-eens-words-over-migratie>.
  - 4 Zie bijvoorbeeld het rapport van de Global Commission on International Migration, *Migration in an interconnected world: New directions for action*, 2005. October, [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/GCIM\\_Report\\_Complete.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/GCIM_Report_Complete.pdf).

Dit rapport gaat over nut, mogelijkheden en moeilijkheden, en voorwaarden voor effectieve legale circulaire migratieprogramma's vanuit derde landen in Afrika naar Nederland. Legaal betekent dat we kijken naar mobiliteit van mensen die plaatsvindt binnen de regelgeving van het land van oorsprong en het ontvangende land (in contrast met irreguliere migratie). Circulaire migratie betreft tijdelijke (of herhaalde tijdelijke) internationale mobiliteit van mensen tussen een thuisland en gastland, doorgaans met het oog op werk of studie of een combinatie daarvan. Het land van oorsprong blijft de thuisbasis van de mobiele werknemer of student. Niet alle legale migratie is circulair, denk aan permanente migratie naar aanleiding van werk of gezinshereniging.<sup>5</sup>

Sommige lidstaten van de Europese Unie (EU) hebben reeds decennialange ervaring met circulaire migratie uit Afrikaanse landen en creëerden ook de instituties die nodig zijn om dat te faciliteren. Zo bestaat er sinds begin jaren zeventig een bilateraal samenwerkingskader waarbij mobiele werknemers vanuit de Mahdia, Jendouba en Kairouan regio's in Tunesië elk jaar bij veelal dezelfde werkgevers in de Franse Vaucluse, de Drôme en Bouches-du Rhône terugkeren voor seizoenarbeid.<sup>6</sup> In Nederland is er nog weinig ervaring met circulaire migratieprogramma's. In 2008 besloot het Kabinet tot een kleinschalig proefproject, het zogenaamde *Blue Birds* programma, dat in verband met een veranderde context en een reeks complicaties vroegtijdig werd gestopt.<sup>7</sup> Een studie van het IND Informatie- en Analysecentrum uit 2010 concludeerde dat de Nederlandse wet- en regelgeving voor kennismigranten en in het kader van arbeid in loondienst niet is gericht op tijdelijkheid. Een uitzondering hierop vormen de regelingen voor derdelanders die in het kader van studie tijdelijk naar Nederland willen komen<sup>8</sup>, voor jongeren tussen de 18 en 31 die willen werken in Nederland als *au pair*<sup>9</sup>, en voor

---

5 Zie voor een overzicht van typen legale toegangstrajecten tot Europese landen European Council on Refugees and Exiles, *Protection in Europe: Safe and Legal Access Channels: ECRE's vision of Europe's role in the global refugee protection regime: policy paper 1*, 2017. February, <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/04/Policy-Papers-01.pdf>.

6 *Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)*, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2020, <https://tn.ambafrance.org/Office-francais-de-l-immigration-et-de-l-integration#flux-migratoires-economiques-entre-2> (Geraadpleegd op 12 augustus 2020).

7 Siegel, M., en Van der Vorst, V. 2012. *Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands*, Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), <https://www.government.nl/documents/reports/2013/01/23/evaluation-of-the-blue-birds-circular-migration-pilot-in-the-netherlands>.

8 IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), *Tijdelijke en circulaire migratie: Ervaringsgegevens, de huidige uitvoeringspraktijk en toekomstige mogelijkheden in Nederland*, 2010. Overigens is er voor internationale studenten na hun studie een zoekjaar ingericht, dat hen in staat stelt om werk te vinden in Nederland. Als zij een baan vinden en blijven, is het tijdelijke karakter niet meer aan de orde.

9 *Au pair*, IND, 2020, <https://ind.nl/Uitwisseling/Paginas/Au-pair.aspx> (Geraadpleegd op 16 december 2020).



jongeren uit een beperkt aantal landen om kennis te maken met de Nederlandse cultuur en samenleving.<sup>10</sup> Bij deze regelingen gaat het om kleine aantallen.

## Europese context

Opeenvolgende Europese Commissies van de Europese Unie (EU) hebben gewezen op de voordelen van legale migratie in het algemeen en circulaire migratie in het bijzonder, in contrast met irreguliere migratie. De Commissie Juncker maakte de bevordering van nieuwe legale trajecten voor migratie de vierde pijler van haar Europese Migratie Agenda.<sup>11</sup> Legale mogelijkheden voor migratie zijn volgens de Commissie een onmisbaar element van een integraal migratiebeleid: als basis voor een bredere samenwerking met oorsprong- of transitlanden inzake onder andere terugkeer en re-integratie, en als middel om irreguliere migratie te verminderen, ontwikkeling van het thuisland te bevorderen, en tekorten op de Europese arbeidsmarkt te verhelpen.<sup>12</sup> In 2016 werd het EU Migratie Partnerschap Raamwerk ingevoerd om migratiesamenwerking met derde landen te verbinden aan handel, ontwikkeling, arbeidsmarktbehoeften en opleiding. Verschillende EU-lidstaten hebben bovendien bilaterale overeenkomsten gesloten om circulaire migratie te bevorderen. Zo heeft Spanje in oktober 2006 reeds een bilaterale samenwerkingsovereenkomst gesloten met Senegal, waarbij Spanje 4000 tijdelijke werkvergunningen voor Senegalezen aanbood en professionele training in Senegal financierde, in ruil voor de terugkeer van 4000 Senegalese irreguliere migranten en toestemming voor Frontex-patrouilles in de territoriale wateren van Senegal.<sup>13</sup>

In 2017 heeft de Europese Commissie het idee gelanceerd om legale migratie proefprojecten te starten, en aangeboden de coördinatie en financiële ondersteuning

---

10 Dit is het zogenaamde Working Holiday Program, zie: *Working Holiday Program (WHP) / Working Holiday Scheme (WHS)*, Immigratie- en Naturalisatiedienst, Den Haag, <https://ind.nl/Uitwisseling/Paginas/Working-holiday.aspx> (Geraadpleegd op 12 augustus 2020).

11 *Europese Migratieagenda 2015 – vier pijlers voor beter migratiebeheer*, Europese Commissie, Brussel, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_nl.pdf) (Geraadpleegd op 4 juli 2020).

12 Zie de Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad, Meer legale mogelijkheden voor migratie naar Europa: onmisbaar voor een evenwichtig en omvattend migratiebeleid*, 2018. September, <https://ec.europa.eu/transparency/reqdoc/rep/1/2018/NL/COM-2018-635-F1-NL-MAIN-PART-1.PDF>.

13 Collett C., en Ahad A. 2017. *EU Migration Partnerships: A Work in Progress*, Brussels, Migration Policy Institute Europe, <https://www.migrationpolicy.org/research/eu-migration-partnerships-work-progress>.

van deze projecten op zich te nemen.<sup>14</sup> De beslissing óf er zo'n traject wordt gestart, voor welke sector en voor hoeveel mobiele werknemers, is een bevoegdheid van de individuele lidstaten. In een notitie heeft de Commissie het idee van proefprojecten verder uitgewerkt.<sup>15</sup> Doelen van die proefprojecten zijn:

1. Het faciliteren of voortzetten van samenwerking met betrokken derde landen inzake het integrale beheer van migratie, inclusief onderwerpen als het voorkomen van irreguliere migratie en terugkeer van irreguliere migranten;
2. Het reduceren van irreguliere migratie door additionele veilige en legale alternatieven aan te bieden aan mensen die willen migreren voor werk of studie;
3. Bijdragen aan het adresseren van arbeidsmarkttekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt in EU-lidstaten.<sup>16</sup>

Een breed palet aan activiteiten kan onder deze proefprojecten vallen. Te denken valt aan capaciteitsopbouw, het ontwikkelen van betrekkingen tussen de private sector en nationale autoriteiten, training van mobiele werknemers voorafgaand aan vertrek (taalonderwijs, specifieke competenties), selectie van kandidaten, steun in de mobiliteitsfase (zoals monitoring op de werkplek) en activiteiten ter re-integratie in het thuisland zoals microkredieten voor *start-ups*.

Verschillende EU-lidstaten zijn inmiddels begonnen met proefprojecten, met financiële ondersteuning van de Commissie. Zo heeft een consortium van de Duitse en Belgische ontwikkelingsorganisaties *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* en *Enabel*, de *International Labour Organization (ILO)* en de *International Organization for Migration (IOM)*, met financiering uit het *EU Trust Fund* het zogeheten THAMM-programma ontwikkeld, met programma's voor arbeidsmigratie vanuit Algerije, Egypte, Libië, Marokko en Tunesië naar voornamelijk Duitsland en België.<sup>17</sup> Ook via de *Mobility Partnership Facility (MPF)*, die wordt uitgevoerd door het *International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)*, financiert de Europese Commissie proefprojecten voor circulaire migratie. Binnen dit kader zijn inmiddels vier pilotprojecten van start gegaan: tussen Nigeria en Litouwen (ICT-sector,

---

14 Europese Commissie, *Mededeling van de Commissie over de uitvoering van de Europese migratie-agenda*, COM (2017) 558, 2017. September, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/nl/TXT/?uri=CELEX:52017DC0558>.

15 International Centre for Migration Policy Development (ICMPD), *EU Mobility Partnership Facility: Concept note pilot projects legal migration, 2018*, <https://mobilitypartnershipfacility.eu/storage/files/pilot-projects-concept-note.pdf>.

16 *Ibid.* p. 1.

17 *EU Emergency Trust Fund for Africa*, European Commission, Brussels, [https://ec.europa.eu/trustfund/forafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour\\_en](https://ec.europa.eu/trustfund/forafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour_en) (Geraadpleegd op 12 september 2020).

50 jonge professionals, looptijd 21 maanden), Marokko en Spanje (100 studenten in verschillende disciplines, looptijd 20 maanden), Egypte, Marokko en Tunesië en Frankrijk (250 studenten in verschillende disciplines, looptijd 18 maanden) en Marokko en België (30 jonge professionals, looptijd 18 maanden). Uit het *MPF* worden ook capaciteitsopbouwprojecten gefinancierd, zoals het Migration Management Diploma Program, aangeboden door de *Maastricht Graduate School of Governance* (40 ambtenaren en beleidsmedewerkers<sup>18</sup>, looptijd 14 maanden).

Ook de publicatie van het langverwachte migratie- en asielpact van de Europese Commissie (EC), in september 2020, creëert nieuw politiek momentum om te investeren in legale migratiesamenwerking met derde landen. In dit alomvattende voorstel van de EC om de impasse die is ontstaan in de onderhandelingen over het Europese asiel- en migratiebeleid te doorbreken, pleit de EC voor 'goed beheerde legale migratie', en legt daarbij specifieke nadruk op het belang voor Europa om talent aan te trekken. De zogenaamde Talent Partnerschappen die de Commissie in dit kader bepleit, kunnen mogelijk ook een basis vormen voor het opzetten van nieuwe circulaire migratieprogramma's.

## Doelstelling en onderzoeksvragen

In lijn met de Europese beleidsontwikkeling, is de bevordering van mogelijkheden voor legale migratie één van de zes pijlers van de Nederlandse 'Integrale Migratie Agenda' die in maart 2018 werd gepubliceerd. Die pijlers zijn: (1) voorkomen van irreguliere migratie; (2) versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio; (3) een solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en Nederland; (4) minder illegaliteit, meer terugkeer; (5) bevorderen legale migratieroutes; en (6) stimuleren integratie en participatie.<sup>19</sup>

Het kabinet deed in dezelfde Integrale Migratie Agenda ook de volgende toezegging aan de Tweede Kamer:

“Daarnaast verkent het kabinet hoe andere, reeds bestaande vormen van reguliere migratie beter kunnen worden benut om terugkeer en overname te bevorderen en (daarmee) irreguliere migratie tegen te gaan. Gedacht kan worden aan voorlichting over

---

18 In aanmerking komen ambtenaren en beleidsmedewerkers uit Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Kaapverdië, Ethiopië, India, Georgië, Jordanië, Moldavië, Marokko, Nigeria en Tunesië.

19 Harbers, M., Blok, S., Kaag, S., en Koolmees, M. 2018. *Integrale Migratieagenda*, Kamerstukken II, 2017/18, 19637-30573, nr. 2375.

de bestaande mogelijkheden voor arbeidsmigratie, stages door buitenlandse studenten, studiebeurzen en circulaire arbeidsmigratie (gereguleerde tijdelijke arbeid).”<sup>20</sup>

Tegen deze achtergrond heeft het Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael een verkenning uitgevoerd naar de mogelijkheden voor circulaire migratieproefprojecten naar Nederland vanuit een aantal Afrikaanse landen. De doelstelling van dit onderzoek is om een kader voor de analyse van circulaire migratietrajecten te ontwikkelen, en om nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen te verkennen voor effectieve circulaire migratieprogramma’s naar Nederland vanuit respectievelijk Tunesië, Ethiopië en Nigeria.

Twee afbakeningen van het onderzoeksonderwerp verdienen daarbij explicitering:

1. Het onderwerp van studie is circulaire migratie vanuit derde landen in Afrika. Met derde landen wordt bedoeld dat deze landen geen lidstaat zijn van de EU. Dit betekent dat dit onderzoek niet gaat over mensen uit EU-lidstaten in Midden- en Oost-Europa die in het kader van het vrij verkeer van werknemers in de EU veelal circulair in Nederland komen werken. Daar waar ervaringen met deze groep relevant zijn, bijvoorbeeld omdat deze mensen in dezelfde sector in de Nederlandse economie werken als waar een proefproject met derdelanders in voorzien wordt, zullen deze ervaringen wel worden vermeld.
2. We hebben de mogelijkheden voor circulaire migratieprojecten verkend binnen de bestaande juridische kaders. Extra financiering of inspanning in capaciteitsopbouw zou in nieuwe circulaire migratieprojecten binnen de bestaande wetgeving kunnen resulteren. We zullen daarnaast aandacht besteden aan de behoeften aan circulaire migratie in de bestudeerde landen van oorsprong en in Nederland, waarbij we zullen aangeven wat kan binnen de bestaande regels en wat niet. Of tot een verruiming van de mogelijkheden wordt besloten is een politieke beslissing.

Er is reeds enig onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie uit derde landen naar Nederland, maar dat is vooral gebeurd vanuit economisch perspectief en met een focus op de in Nederland geldende juridische kaders.<sup>21</sup> In dit rapport wordt betoogd dat een grondige verkenning van circulaire migratiemogelijkheden zich rekenschap moet geven van verschillende motivaties, belangen en posities in het migratiedebat, en van verschillende juridische kaders en institutionele capaciteiten in zowel de verschillende landen van herkomst als in Nederland. Motieven afkomstig uit

---

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 11.

<sup>21</sup> Zie SEO Amsterdam Economics, African Studies Centre Leiden and University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?*, 2019. May, [http://www.seo.nl/uploads/media/SEO\\_Migration\\_Study\\_-\\_Executive\\_Summary\\_and\\_Main\\_Report\\_-\\_May\\_2019.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/SEO_Migration_Study_-_Executive_Summary_and_Main_Report_-_May_2019.pdf) en Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Legale kanalen voor arbeidsmigranten: De internationale, Europese en nationale context*, 2019. Juni.

de migratiestrategieën van Nederland, van de landen van herkomst, alsmede uit de onderhandelingen in het kader van migratiepartnerschappen met landen van herkomst spelen een belangrijke rol. Ook in het maatschappelijke debat in zowel Nederland als in landen van herkomst worden uiteenlopende posities ingenomen ten aanzien van migratie, waar het denken over nieuwe circulaire trajecten zich toe moet verhouden. Bij de selectie van de sector spelen economische en ontwikkelingsdoelen een rol, alsmede bestaande bilaterale relaties en prioriteiten. De belangen van werkgevers in Nederland en in de landen van herkomst (die de mobiele werknemer een periode moeten missen) zijn een belangrijke factor, evenals de capaciteiten, aspiraties en overwegingen van de mobiele werknemers zelf. De uitvoerbaarheid van een nieuw circulair programma is afhankelijk van de juridische kaders en institutionele capaciteiten in landen van herkomst en Nederland. Al deze belangen en posities zijn de afgelopen jaren gepolitiseerd en hebben tot regeringsstandpunten en moties in de parlementen in de betrokken landen geleid, en ze zullen ook in de toekomst opnieuw politiek moeten worden gewogen in het licht van veranderende omstandigheden. Uiteindelijk is het een politieke keuze of nieuwe circulaire migratieprogramma's opportuun zijn, en of specifieke sectoren of opleidingsniveaus van de mobiele werknemers in kwestie meer haalbaar of wenselijk zijn dan andere. Door bovenstaande overwegingen en stand van zaken systematisch in kaart te brengen, willen we met dit rapport bijdragen aan een goed geïnformeerd politiek debat en meer regie over migratie.<sup>22</sup>

Om deze verschillende invalshoeken – die in hoofdstuk één nader worden toegelicht – recht te doen, zullen we de volgende onderzoeksvragen centraal stellen:

1. Welke perspectieven moeten we in beschouwing nemen om nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen voor effectieve circulaire migratieprogramma's te analyseren? (Hoofdstuk 1)
2. Wat is het nut van circulaire migratieprogramma's in het kader van de internationale migratiesamenwerking van Nederland met Tunesië, Ethiopië en Nigeria? (Hoofdstuk 2)
3. Wat zijn maatschappelijke aspiraties, zorgen en spanningen die relevant zijn voor circulaire migratieprogramma's, in de Nederlandse samenleving aan de ene kant, en in de samenlevingen van Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant, en hoe kan hieraan tegemoetgekomen worden? (Hoofdstuk 3)
4. Welke *match* voor een circulair migratieprogramma is interessant tussen sectoren in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant en Nederland aan de andere kant, vanuit een economisch en ontwikkelingsperspectief? (Hoofdstuk 4)
5. Wat zijn de behoeften, belangen en zorgen van werkgevers in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant, en van werkgevers in Nederland aan de andere kant ten

---

22 L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin, *op. cit.*

- aanzien van circulaire migratieprogramma's, en hoe kan hieraan tegemoetgekomen worden? (Hoofdstuk 5)
6. Wat zijn de aspiraties, capaciteiten en zorgen van mobiele werknemers en studenten ten aanzien van circulaire migratieprogramma's tussen Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant en Nederland aan de andere kant, en hoe kunnen die worden geaccommodeerd? (Hoofdstuk 6)
  7. Welke juridische kaders zijn relevant voor circulaire migratieprogramma's, aan de Nederlandse kant (inclusief voor Nederland relevante, internationale en Unierechtelijke afspraken), en aan de kant van Tunesië, Ethiopië en Nigeria? (Hoofdstuk 7)
  8. Welke politieke documenten en uitspraken in Nederland en in Tunesië, Ethiopië en Nigeria zijn richtinggevend voor het ontwerp van een circulair migratieprogramma? (Hoofdstuk 8)
  9. Welke institutionele aanknopingspunten zijn aanwezig voor een circulair migratieprogramma tussen Nederland aan de ene kant, en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant? (Hoofdstuk 9)
  10. Welke stappen zijn nodig om nieuwe circulaire migratieprogramma's te ontwikkelen tussen Nederland aan de ene kant, en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant? (Hoofdstuk 10)

Bovenstaande vragen zullen we beantwoorden op basis van onderzoek naar inzichten uit verschillende migratietheorieën, ervaringen met mobiliteitsprojecten van Nederland<sup>23</sup> en andere Europese landen, en steunend op een groot aantal interviews met *stakeholders* in Nederland en in Tunesië, Ethiopië en Nigeria.<sup>24</sup> Tevens maken we gebruik van de bevindingen uit de Clingendael Buitenland Barometer, een periodiek representatief opinieonderzoek onder de Nederlandse bevolking naar houdingen ten aanzien van buitenlandonderwerpen en Nederlands buitenlands beleid, waarin een grote reeks vragen over migratie is beantwoord door meer dan 23 duizend Nederlanders.<sup>25</sup>

---

23 In 2007 werd door de Nederlandse regering besloten om een proefproject circulaire migratie te starten met derdelanders uit Zuid-Afrika en Indonesië. Zie IND Informatie- en Analysecentrum (INDIAC), *Tijdelijke en circulaire migratie: Ervaringsgegevens, de huidige uitvoeringspraktijk en toekomstige mogelijkheden in Nederland*, 2010. November, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/tijdelijke\\_en\\_circulaire\\_migratie\\_nl\\_versie\\_nl.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/circular-migration/tijdelijke_en_circulaire_migratie_nl_versie_nl.pdf). Dit proefproject werd vroegtijdig beëindigd, en in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken geëvalueerd, zie M. Siegel en V. van der Vorst, *op. cit.*, <https://www.government.nl/documents/reports/2013/01/23/evaluation-of-the-blue-birds-circular-migration-pilot-in-the-netherlands>.

24 Zie Annex A voor een lijst met geraadpleegde personen.

25 Mark Elchardus, Christopher Houtkamp en Monika Sie Dhian Ho, *Fort Europa met poorten. Houdingen van Nederlanders ten opzichte van het Nederlandse en Europese asiel- en migratiebeleid*, verschijnt juli 2021. <https://www.clingendael.org/nl/research-program/buitenland-barometer>.

## De gevolgen van de COVID-19 crisis

In maart 2020 heeft de COVID-19 pandemie Europa en omliggende landen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika bereikt, toen dit onderzoek reeds gaande was. Het is duidelijk dat deze pandemie en de sociaaleconomische gevolgen ervan vergaande consequenties hebben voor internationale mobiliteit.

Op de korte termijn heeft de COVID-19 crisis de mobiliteit tussen Afrikaanse en Europese landen sterk beperkt, doordat mensen ten gevolge van grenssluitingen en andere maatregelen niet konden vertrekken naar het land waar ze zouden gaan werken, dan wel niet terug konden keren naar hun thuisland. Ook in Nederland daalde de komst van immigranten van buiten de EU sinds de afkondiging van de COVID-19 maatregelen.<sup>26</sup> Ook blijkt onder crisistomstandigheden extra scherp dat de arbeidsvoorwaarden en sociaaleconomische omstandigheden van internationaal mobiele werkers aanleiding zijn tot zorg.

Naast deze directe gevolgen, kunnen we op de (middel-)lange termijn economische en politieke gevolgen verwachten van de crisis. Zo is het mogelijk dat sectoren die tot voor kort kampften met arbeidsmarkttekorten door de crisis minder omzet maken, waardoor de vraag naar arbeid van buiten de EU afneemt. Als gevolg van de crisis kunnen nieuwe werklozen gaan solliciteren in sectoren waar voorheen arbeidsmarkttekorten waren. Het valt te verwachten dat de maatschappelijke en politieke druk op werkgevers in de betreffende sectoren daardoor zal toenemen om eerst nieuwe werklozen in dienst te nemen in plaats van arbeidsmigranten te rekruteren. Ook de economieën in Nigeria, Tunesië en Ethiopië gaan door een crisis, wat mogelijk het terugkeerproces van de kandidaten van een circulair migratieprogramma beïnvloedt. Dit werd bijvoorbeeld duidelijk in een door de Europese Commissie gefinancierd proefproject tussen Spanje en Marokko waar re-integratie initiatieven als onderdeel van het programma werden beperkt als gevolg van COVID-19.<sup>27</sup> De crisis zou ook invloed kunnen hebben op publieke attitudes ten aanzien van arbeidsmigranten. Aan de ene kant werd duidelijk dat vitale sectoren als de tuinbouw en de zorg in Europese landen mede draaiend worden gehouden door arbeidsmigranten: zo kondigde de Albert Heijn in Loosduinen, Den Haag, aan dat er heden geen asperges waren “bij gebrek aan arbeidsmigranten”, en bedankte Boris Johnson de verpleegkundigen “*Jenny from New*

---

26 *Immigratie gedaald na uitbreken coronapandemie*, Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Den Haag, 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/21/immigratie-gedaald-na-uitbreken-coronapandemie> (Geraadpleegd op 29 juli 2020).

27 Stefanescu, D. 2020. 'Partnerships for Mobility at the Crossroads: Lessons learnt from 18 months of implementation of EU pilot projects on legal migration', *ICMPD, MPF*, November, 10-11. <https://mobilitypartnershipfacility.eu/what-we-do/publications/partnerships-for-mobility-at-the-crossroads-lessons-learnt-from-18-months-of-implementation-of-eu-pilot-projects-on-legal-migration>.

*Zealand*" en "*Louis from Portugal*" in zijn televisiespeech, toen hij hersteld was van het virus. Aan de andere kant zou angst voor besmetting in combinatie met internationaal mobiele werknemers juist op weerstand kunnen stuiten, indien er geen overtuigende maatregelen zouden worden genomen om die mobiliteit *COVID-19 proof* uit te voeren. Een dynamiek die op termijn kansen biedt voor internationale mobiliteitsprogramma's is de acceleratie van de digitalisering als gevolg van de COVID-19 crisis. Digitalisering biedt tal van mogelijkheden voor de noodzakelijke institutieopbouw voor internationale mobiliteitsprogramma's: denk aan goed toegankelijke databases met kandidaten en hun benodigde certificaten en diploma's, eerlijke rekruteringsplatforms, en online training modules voor kandidaten. Ook versnelt de groei van de ICT-sector als gevolg van de COVID-19 crisis, en daarmee de arbeidsmarkttekorten in onder andere Nederland, en dientengevolge de interesse in ICT *developers* uit derde landen. Voor Afrikaanse landen biedt deze ontwikkeling een grote kans.

Teneinde een inschatting te kunnen maken van de gevolgen van de COVID-19 crisis voor circulaire migratieprogramma's, hebben we een aantal extra werkzaamheden ondernomen. Ten eerste hebben we drie onderzoekers met goede toegang tot lokale bronnen gevraagd om een analyse te maken van de gevolgen van de COVID-19 crisis voor de economie en arbeidsmarkt van respectievelijk Tunesië, Ethiopië en Nigeria, maatschappelijke spanningen aldaar, en de gevolgen voor de houdingen van diverse stakeholders ten opzichte van migratie en mobiliteitsprogramma's.<sup>28</sup> Voorts is een aantal internationale *webinars* georganiseerd over de consequenties van de COVID-19 crisis voor reeds lopende internationale mobiliteitsprogramma's, en is extra *desk research* en een reeks extra interviews met stakeholders in Nederland gewijd aan de gevolgen van de COVID-19 crisis voor de arbeidsmarkt en houding ten opzichte van internationale mobiliteitsprogramma's in Nederland. Ook zijn de vragen die in het kader van de Clingendael Buitenland Barometer zijn gesteld in veldonderzoek tussen december 2019 en maart 2020 (pre-uitbraak meting) nogmaals gesteld aan de respondenten in augustus 2020 (post-uitbraak meting). Ten slotte is de ICT-sector als veelbelovend domein toegevoegd aan ons onderzoek, dat in eerste instantie vooral op de landbouwsector gericht was. Hiermee hebben we geprobeerd recht te doen aan de gevolgen van de crisis voor internationale mobiliteitsprogramma's, en het onderzoek relevant te maken voor de korte en middellange termijn.

---

28 Ben Salah, F., May 2020. 'COVID-19 & the Tunisian perspective', ongepubliceerd manuscript; Ayalew Mengiste, T., May 2020. 'The economic, psychosocial and migration impacts of COVID-19 in Ethiopia', ongepubliceerd manuscript; Akinyoade, A., May 2020. 'COVID-19 and Legal Migration Nigeria', ongepubliceerd manuscript.



# 1 Analysekader

*Onderzoeksvraag 1: Welke perspectieven moeten we in beschouwing nemen om nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen voor effectieve circulaire migratieprogramma's te analyseren?*

Internationale mobiliteit is een complex fenomeen, en bij het ontwerpen van eventuele nieuwe circulaire migratietrajecten spelen uiteenlopende motieven en belangen van vele betrokkenen een rol. Om enige ordening te brengen in de perspectieven die relevant zijn om nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen voor circulaire migratieprogramma's te analyseren, zijn we te rade gegaan bij theorievorming over migratie, en evaluaties van en ervaringen met bestaande internationale mobiliteitsprogramma's. Aan deze literatuur valt een aantal causale mechanismen en patronen te ontleen, dat we hebben ondergebracht in een analysekader, dat de rest van dit rapport structureert. Hieronder bouwen we dat analysekader stap voor stap op.

## 1.1 Gastland en thuisland

Europese en Nederlandse studies naar de mogelijkheden voor tijdelijke en circulaire migratie besteedden tot nu toe voornamelijk aandacht aan de situatie in EU-lidstaten. Zo organiseerde het Europees Migratie Netwerk (EMN) in 2011 een eerste internationaal vergelijkende studie naar de 'Ervaringsgegevens, de huidige uitvoeringspraktijk en toekomstige mogelijkheden' voor tijdelijke en circulaire migratie, maar bracht daarbij alleen beleidskaders en ervaringen in de EU-lidstaten in kaart.<sup>29</sup> Om een duurzaam circulair migratieprogramma te ontwerpen en de risico's ervan in te schatten, is het echter nodig om ook nut en risico's ervan voor het thuisland, en factoren betreffende het thuisland in ogenschouw te nemen. Nut voor het thuisland bepaalt immers de onderhandelingswaarde van internationale mobiliteitsprogramma's in het kader van migratiepartnerschappen met derde landen, en de waarde ervan in het kader van de bredere bilaterale (ontwikkelings)relatie. Daarbij moet niet alleen naar de voordelen worden gekeken in termen van extra werkgelegenheid, *remittances*, en '*upskilling*' door studie of werkervaring van terugkerende circulaire migranten, maar ook naar mogelijke nadelen voor het thuisland zoals *brain drain* door (tijdelijk) vertrek van ondernemende en talentvolle mensen.

---

29 INDIAC, *Tijdelijke en circulaire migratie: Ervaringsgegevens, de huidige uitvoeringspraktijk en toekomstige mogelijkheden in Nederland*, 2010. November.

Studies die wél aandacht besteden aan de situatie in het thuisland, veronderstellen veelal min of meer schematisch dat de omstandigheden in alle landen van herkomst vergelijkbaar zijn.<sup>30</sup> De situatie en mogelijkheden in de drie landen die centraal staan in dit onderzoek lopen evenwel behoorlijk uiteen. Om die reden zijn onderzoeksmissies ondernomen naar Tunesië, Ethiopië en Nigeria, en zijn de bilaterale relaties tussen Nederland met deze respectievelijke landen afzonderlijk bestudeerd.

## 1.2 Economische en niet-economische perspectieven

Recente eerste verkenningen naar mogelijkheden voor nieuwe internationale mobiliteitsprogramma's naar Nederland zijn vooral economisch van aard. Zo verrichtte *SEO Amsterdam Economics* in opdracht van het ministerie van Buitenlandse Zaken onderzoek naar de vraag of er een potentiële match is tussen arbeidsmarkttekorten in verschillende sectoren in Nederland en het aanbod van potentiële arbeidsmigranten in Nigeria, Jordanië en Tunesië.<sup>31</sup> Dit onderzoek ging overigens beduidend verder dan veel functionalistisch economisch onderzoek. Een conclusie luidde bijvoorbeeld dat de context van het recht en het migratiebeleid bepalen of een economische match tussen sectoren in het thuis- en gastland tot stand komt in de praktijk.<sup>32</sup>

Internationale mobiliteitsprogramma's zijn echter ook door en door politiek. Dat geldt voor de internationale context, waar blijkt dat internationale mobiliteitsprogramma's veelal niet primair voortspuiten uit een economische rationale, maar uit de politieke wens van Europese landen om migratiepartnerschappen met derde landen uit te bouwen teneinde meer grip te krijgen op migratie. Internationale mobiliteitsprogramma's zijn in dit kader onderhandelingswaar. Dit geldt evenzeer voor de binnenlandse context, zowel in landen van herkomst als gastlanden, waar historische ervaringen met arbeidsmigratie tot de conclusie leiden dat een bredere maatschappelijke afweging nodig is, in plaats van arbeidsmigratie louter te laten sturen door economische krachten.

Wat ook opvalt in de rapporten die in Nederland zijn verschenen over legale arbeidsmigratie in het algemeen en tijdelijke en circulaire migratie in het bijzonder, is dat er niet of nauwelijks studie wordt gemaakt van het institutionele kader, ofwel de

---

30 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ), *Legale kanalen voor arbeidsmigranten: De internationale, Europese en nationale context*, 2019. Juni.

31 SEO Amsterdam Economics, African Studies Centre Leiden and University of Oxford, Centre on Migration, Policy and Society, *Dutch labour market shortages and potential labour supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?*, 2019. May, [http://www.seo.nl/uploads/media/SEO\\_Migration\\_Study\\_-\\_Executive\\_Summary\\_and\\_Main\\_Report\\_-\\_May\\_2019.pdf](http://www.seo.nl/uploads/media/SEO_Migration_Study_-_Executive_Summary_and_Main_Report_-_May_2019.pdf).

32 *Ibid*, p. 96-97.

*governance* van deze complexe mobiliteitsprogramma's.<sup>33</sup> Dit is opmerkelijk aangezien een goede coördinatie, duidelijke rolverdeling en capabele uitvoeringsorganisaties als cruciaal zijn aangemerkt in evaluaties van mobiliteitsprogramma's, en in handleidingen van ervaren internationale organisaties, zoals *IOM*, *ILO* en het Duitse *GIZ*.<sup>34</sup> De institutionele omgeving is ook dikwijls bron van botsende doelstellingen tussen betrokken ministeries, zoals de ministeries van Buitenlandse Zaken, Justitie en Veiligheid, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Economische Zaken (partnerschaps- en onderhandelingsperspectief, economisch perspectief, werkgelegenheids- en arbeidsvoorwaardenoverwegingen, ontwikkelingsperspectief, terugkeerperspectief, kennisperspectief, etc.). Idealiter wordt van tevoren enige prioritering tussen deze perspectieven aangebracht.<sup>35</sup> Circulaire migratie is een zeer complex fenomeen. Het is derhalve van belang dat geïnvesteerd wordt in instituties die bijdragen aan de internalisering van de gedeelde belangen, waarden en normen die ten grondslag liggen aan deze samenwerking, en aan de convergentie (via positieve en negatieve prikkels) van handelingen van alle betrokken actoren in de richting van deze normen.

### 1.3 Context en actoren

Internationale mobiliteitsprogramma's functioneren niet alleen binnen een economische, maatschappelijke en politieke context in het land van herkomst en het gastland. Hun succes en falen is tevens afhankelijk van de centrale actoren, te weten de mobiele werknemers. De Haas, Castles en Miller stellen in hun standaardwerk *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World* dat veel structurele *push-pull* modellen van migratie te weinig aandacht besteden aan *human agency*.<sup>36</sup> Wat maakt dat iemand beslist om deel te nemen aan een circulair migratieprogramma, en om na een periode van werk of studie in het gastland terug te keren naar zijn thuisland? Als het politieke voornemen van beleidsmakers is om een mobiliteitstraject circulair te maken, dan is inzicht in de beweegredenen van de mobiele werknemer cruciaal. Wat zijn de capaciteiten van de mobiele werknemer (financiële middelen, menselijk kapitaal, sociaal kapitaal in de vorm van onder andere migratienetwerken in het gastland), wat zijn de (instrumentele en intrinsieke) aspiraties van de mobiele

---

33 INDIAC, *Tijdelijke en circulaire migratie: Ervaringsgegevens, de huidige uitvoeringspraktijk en toekomstige mogelijkheden in Nederland*, 2010. November.

34 M. Siegel en V. van der Vorst, *op. cit.*; Zie ook de "Lessons learnt" van ILO, IOM en GIZ, in: 'Action Document for EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee of December 2018, Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance in North Africa (T05-EUTF-NOA-REG-06), pp. 11-13.

35 M. Siegel en V. van der Vorst, *op. cit.*, p. 36-37.

36 De Haas H., Castles S., en Miller, M.J. 2020. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*, New York, London: The Guilford Press, p. 48 en verder.

werknemer, en wat beïnvloedt de keuzes die hij zal maken met betrekking tot bestemming en eventuele terugkeer?<sup>37</sup> In het analysekader zullen we daarom aandacht besteden aan de overwegingen van de centrale actoren, beïnvloed door de context in het thuisland en gastland (internationale migratiesamenwerking, maatschappelijk, economisch, juridisch, institutioneel en politiek) die mogelijkheden en beperkingen voor hen scheppen.<sup>38</sup>

## 1.4 Werkgevers in het gastland en in het thuisland

Naast de mobiele werknemers zijn werkgevers cruciale actoren voor het welslagen van circulaire migratieprogramma's. Voor de rol van werkgevers in het gastland is doorgaans wel aandacht in de literatuur: voor de inpassing van arbeidsmobiliteit in hun *business*-model, en voor hun verantwoordelijkheid in het bieden van condities van goed werk. Daarentegen wordt de cruciale rol van werkgevers in het thuisland veelal over het hoofd gezien, mogelijk doordat het denken over legale migratie in Nederland vooralsnog niet in de richting van circulaire migratie ging.<sup>39</sup> Indien een internationaal mobiliteitsprogramma circulair moet zijn, dan is een aantrekkelijk perspectief op werk in het thuisland evenwel een belangrijke factor in de besluitvorming van mobiele werknemers om terug te keren. Als een kandidaat voor een circulair migratieprogramma reeds werk heeft in zijn thuisland, is het weer de vraag of het in die werkprocessen past dat hij tijdelijk weg zal gaan, en of een werkgever er ook iets bij te winnen heeft om een goede werknemer tijdelijk naar elders te laten vertrekken? Deze vragen die de werkgever in het thuisland betreffen, komen nog onvoldoende aan bod in de literatuur over circulaire legale migratie.

## 1.5 Analyse kader

Bovenstaande conceptuele ideeën zijn ondergebracht in een analytisch raamwerk dat de ordening biedt voor de volgende hoofdstukken:

- Zes contextvariabelen in de thuislanden (Tunesië, Ethiopië en Nigeria) en het gastland (Nederland), van waaruit mogelijkheden en beperkingen voortvloeien voor circulaire migratieprogramma's, te weten:
  - Internationale migratiesamenwerking
  - De samenleving

---

37 *Ibid.*, p. 62.

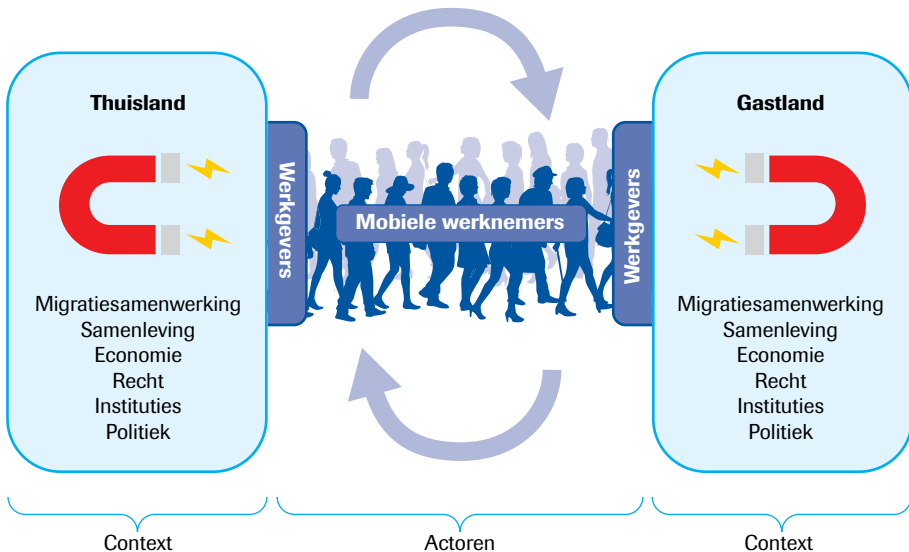
38 De Haas, H. 2014. *Migration Theory. Quo Vadis?* Oxford, International Migration Institute and the University of Oxford, Working Papers, Paper 100, p. 4.

39 Zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 2, "Figuur 2 Actoren betrokken bij arbeidsmigratie", in: ACVZ, *Verkenning: Legale kanalen voor arbeidsmigranten*, 2019. Juni, 14.

- De economie
- Het recht
- De politiek
- De instituties
- Twee cruciale typen actoren, te weten:
  - Mobiele werknemers
  - Werkgevers (in thuisland en gastland)

In de volgende hoofdstukken gaan we in op deze componenten, met een integrerend stappenplan voor nieuwe circulaire programma's in hoofdstuk tien.

**Figure 1** Analyse kader internationale mobiliteitsprogramma's



## Conclusie onderzoeksvraag 1

*Welke perspectieven moeten we in beschouwing nemen om nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen voor effectieve circulaire migratieprogramma's te analyseren?*

Het ontwerp van circulaire migratieprogramma's vergt een focus op het gedeelde belang van verschillende betrokken actoren in een complexe context van mogelijkheden en beperkingen. Om nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen voor circulaire migratieprogramma's te analyseren, moeten we de maatschappelijke, economische, juridische, politieke en institutionele context in het

thuisland én gastland in ogenschouw nemen, alsmede de migratiesamenwerking tussen thuisland en gastland. Daarnaast is inzicht nodig in de motieven en belangen van de centrale actoren in een circulair migratieprogramma, te weten de mobiele werknemers en de werkgevers in het thuisland en gastland.

## 2 Internationale migratiesamenwerking

*Onderzoeksvraag 2: Wat is het nut van circulaire migratieprogramma's in het kader van de internationale migratiesamenwerking van Nederland met Tunesië, Ethiopië en Nigeria?*

### 2.1 Het belang van migratiesamenwerking voor controle over migratie

De aankomst van grote aantallen irreguliere migranten is al sinds het begin van deze eeuw aanleiding geweest voor verschillende Europese landen om migratiesamenwerking na te streven met landen van oorsprong en transit om meer controle te verwerven over migratie langs de Middellandse zee routes, en om Afrikaanse landen te betrekken in de bewaking van de Europese buitengrenzen. Die migratiesamenwerking in te richten was niet altijd gemakkelijk, omdat de prioriteiten op het eerste gezicht uiteenlopen. Bestemmingslanden aan de ene kant willen een beperking van irreguliere immigratie en soepele samenwerking inzake overname en terugkeer van mensen zonder verblijfstitel, terwijl landen van oorsprong vooral geïnteresseerd zijn in ontwikkeling en werkgelegenheid, waartoe migratie een mogelijkheid biedt. Regeringen van landen van oorsprong maken zich dan ook niet populair bij hun bevolking door samenwerking te verlenen aan Europese programma's gericht op beheersing van irreguliere migratie en terugkeer van uitgewezen migranten.

Na de grote ongecontroleerde instroom van vluchtelingen en migranten in Europa in 2015 committeerden de Europese en Afrikaanse leiders – bijeen tijdens de top in Valletta – zich aan het Gemeenschappelijk Valletta Actie Plan. De leiders stelden vijf gemeenschappelijke prioriteiten: (1) het realiseren van ontwikkelingsvoordelen van migratie en het adresseren van de grondoorzaken van irreguliere migratie; (2) legale migratie en mobiliteit; (3) bescherming en asiel; (4) voorkomen en bestrijden van irreguliere migratie, mensensmokkel en -handel; en (5) terugkeer, overname en re-integratie.<sup>40</sup>

Sindsdien is er weinig voortgang geweest op twee belangrijke onderdelen van het Valletta Actie Plan, te weten het faciliteren van legale migratie en mobiliteit, en terugkeer

---

40 'Valletta summit, 11-12 November 2015: Action Plan', 2015. Valletta, European Council, November, [https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action\\_plan\\_en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf).

en re-integratie. Zo zijn er aan de ene kant zeer weinig opties voor Afrikanen om legaal naar Europa te komen. Van het voornemen in Valletta om legale migratie en mobiliteit mogelijk te maken zien we weinig terug. Het aantal verblijfsvergunningen afgegeven in EU-lidstaten aan mensen afkomstig uit Afrikaanse landen is in de periode 2008 tot 2017 teruggelopen met 70 procent, van 125 duizend naar 40 duizend.<sup>41</sup>

Aan de andere kant betekent het ineffectieve terugkeerbeleid dat veel irreguliere migranten de facto lang in de EU blijven. De meerderheid van degenen die irregulier de Middellandse Zee oversteken vraagt asiel aan, ook al voldoet een steeds groter deel van hen niet aan de criteria om in aanmerking te komen voor internationale bescherming. Er is een significant verschil in terugkeerratio's tussen burgers uit Afrikaanse landen en overige derdelanders. In 2017 en 2018 waren de terugkeerratio's voor Afrikaanse burgers gemiddeld 20,1%, vergeleken met 54% voor andere derdelanders.<sup>42</sup>

Autoriteiten van Afrikaanse landen die bereid zijn tot samenwerking met Europese landen in het tegen gaan van irreguliere migratie en terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen dat beleid beter legitimeren tegenover hun bevolking als ze kunnen verwijzen naar geloofwaardige mogelijkheden voor legale migratie naar EU-lidstaten. Het asielsysteem voor vluchtelingen in Europese landen is tegelijkertijd beter te legitimeren, indien geloofwaardig kan worden gemaakt dat degenen die geen aanspraak kunnen maken op internationale bescherming ook daadwerkelijk terugkeren naar hun land van herkomst.

Met het in september 2020 gepubliceerde Asiel- en Migratiepact heeft de Europese Commissie voorstellen op tafel gelegd voor een *grand bargain* tussen de Europese lidstaten, om uit de jarenlange politieke impasse te geraken die een broodnodige hervorming van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel tot nu toe onmogelijk maakte. Daarbij is wel duidelijk dat de uitvoerbaarheid van deze interne deal tussen de Europese lidstaten zwaar leunt op een veronderstelling van een veel effectiever terugkeerbeleid. Hiervoor is betere samenwerking met derde landen cruciaal, en daarmee is dus een tweede, externe, *grand bargain* noodzakelijk, waarin mogelijkheden voor legale migratie niet kunnen ontbreken.

---

41 Barslund, M., Di Salvo, B., Laurentyeva, N., Lixi, L., en Ludolph, L. 2019. *An EU-Africa partnership scheme for human capital formation and skill mobility*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS) en Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), 2.

42 *Ibid*, p. 3.



## 2.2 Zonder een meer gelijkwaardig migratiepartnerschap geen duurzame controle

Deze interdependentie heeft de afgelopen jaren geleid tot pleidooien om tot een meer gelijkwaardig Europees-Afrikaans partnerschap te komen. Verschillende studies naar de ervaring met migratiesamenwerking, onder andere tussen Spanje en Marokko, respectievelijk tussen Italië en Tunesië, waarschuwen daarbij voor een al te transactionele benadering, met de bestemmingslanden *in the drivers' seat*. Laatstgenoemden beschikken inderdaad over de machtsmiddelen om bijvoorbeeld meer ontwikkelingsgelden, landingsrechten en/of legale migratietrajecten te bieden in ruil voor meer migratiesamenwerking inzake grensbewaking en terugkeer (volgens het principe *more for more en less for less*).<sup>43</sup> Echter, de eenzijdige en beperkte inrichting van de samenwerking heeft in het verleden geleid tot eveneens beperkte implementatie van de afspraken inzake grensbewaking en overname en terugkeer, doordat Afrikaanse landen weinig reden hadden om overeenkomsten uit te voeren die migratie zouden beperken, die niet populair waren bij de diaspora, en die zouden leiden tot verlies van toekomstige *remittances*.<sup>44</sup>

Een meer symmetrisch Europees-Afrikaans partnerschap, met gelijktijdige verbetering van de mogelijkheden voor legale migratie, en een intensivering van de samenwerking inzake terugkeer, en daarmee een volledige uitvoering van de afspraken van de Vallettatop, zal naar verwachting effectiever zijn in het bereiken van controle over migratie. De relatief effectieve bilaterale samenwerking tussen Spanje en Marokko is daarvan een voorbeeld. Indien het Europese land een aantal (al dan niet circulaire) trajecten voor werk en/of studie openstelt, kan de regering van het Afrikaanse partnerland wijzen op deze legale toegangsmogelijkheden, wanneer zij voorts een beleid voert gericht op het beheersen van irreguliere migratie. Dit voorkomt een delegitimering van de regering in het land van oorsprong. Zo staat de regering in Tunesië onder steeds grotere druk van *civil society* organisaties om niet louter de Europese agenda uit te voeren.

Een gelijkwaardig partnerschap doet ook meer recht aan de veranderende situatie van verschillende (Noord-)Afrikaanse landen en de veranderende machtsverhoudingen. Landen die voorheen enkel land van oorsprong waren, krijgen steeds meer te maken met transit van mensen uit omringende landen richting Europa. Deze landen worden mogelijk ook een bestemmingsland wanneer mensen ervoor kiezen om te blijven, toch van die gevaarlijke reis afzien, of als die mislukt. Zo ontwikkelen deze landen net

---

43 Lixi, L. 2017. *Beyond Transactional Deals: Building lasting migration partnerships in the Mediterranean*, Brussels, Migration Policy Institute (MPI), 13, <https://www.migrationpolicy.org/research/beyond-transactional-deals-building-lasting-migration-partnerships-mediterranean>.

44 *Ibid*, p. 1.

als EU-lidstaten een belang bij de controle over migratie. Bovendien is inmiddels wel duidelijk dat controle over irregulier vertrek ook een krachtig machtsmiddel is voor landen van oorsprong of transitlanden. In deze situatie is een narratief van ontwikkeling van een gelijkwaardig migratiepartnerschap met een lange termijn oriëntatie op gemeenschappelijke belangen duurzamer en waarschijnlijk meest effectief.

Om tot zo'n gelijkwaardig partnerschap te komen is capaciteitsopbouw nodig van instituties betrokken bij het migratiebeleid, in landen van oorsprong (in hoofdstuk 9 over instituties en in het slothoofdstuk komen we hierop terug). Binnen bestemmingslanden helpt het als verschillende ministeries samenwerken om de migratieagenda in lijn te brengen met ontwikkelingsdoelen en arbeidsmarktbehoeften. Daarnaast kan zo'n gelijkwaardig migratiepartnerschap worden versterkt door regulier overleg tussen partnerlanden over prioriteiten in het migratiebeleid en de ontwikkeling van gemeenschappelijke doelen, en door inzet van verschillende vormen van samenwerking (formele – zoals bilaterale overeenkomsten – en informele vormen – zoals *MoUs*, seminars, uitwisseling).<sup>45</sup>

## 2.3 Blijvend hoge migratiedruk

De migratiedruk vanuit Afrikaanse landen zal de komende decennia naar verwachting hoog blijven, gezien de structurele aard van de oorzaken van de migratiebewegingen naar Europa. Hoewel deze factoren niet één op één resulteren in migratie, zullen de volgende structurele ontwikkelingen wel relevant zijn: (1) demografische ontwikkelingen, met name de bevolkingsexplosie in verschillende Afrikaanse landen; (2) het gebrek aan perspectief in verschillende Afrikaanse landen, met name voor de groeiende groep jongeren; (3) klimaatverandering, zowel extreme droogte als overstromingen; (4) migratienetwerken, waarbij bestaande diaspora nieuwkomers aantrekken; (5) politieke crises in landen rondom Europa, met mogelijk ook gewelddadige conflicten tot gevolg.<sup>46</sup> Frontex stelt dat 2019 wel eens het jaar zou kunnen zijn waarin de irreguliere grensoverschrijdingen hun dieptepunt bereikten. Het EU grens- en kustwachtagentschap wijst daarbij op de afvlakking van de dalende trend in irreguliere grensoverschrijdingen gedurende de afgelopen jaren, en op ingrijpende gebeurtenissen in belangrijke regio's van oorsprong, die het levensonderhoud van miljoenen mensen onder druk zetten, zoals de sprinkhanenplaag in Oost-Afrika.<sup>47</sup>

De gevolgen van de COVID-19 crisis en sociaaleconomische en politieke naschokken ervan voor de migratiedruk op de Europese buitengrenzen zijn nog ongewis, maar zullen

---

<sup>45</sup> *Ibid*, p. 2-3.

<sup>46</sup> L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin, *op. cit.*, 65.

<sup>47</sup> Frontex, *Risk Analysis for 2020*, 2020. Maart, 56.

naar alle waarschijnlijkheid verschillende van bovengenoemde factoren – zoals gebrek aan economisch perspectief, en mogelijke politieke crises in landen rondom Europa – versterken. Frontex rekent de gevolgen van de COVID-19 crisis in zijn *Risk Analysis for 2020* tot “*The unknown*”:

“Some regimes may be unable to maintain order and the outbreak of internal and inter-state conflict could occur, potentially creating new displaced populations or irregular migration, possibly also moving towards Europe.”<sup>48</sup>

De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) herinnerde in zijn recente briefadvies over Nederland en de wereldwijde aanpak van de COVID-19 crisis aan de Arabische volksopstanden van 2011:

“Deze begonnen als ‘broodoproer’ met een oorsprong in de financiële crisis van 2008. Achteraf zijn die revoltes, positieve uitzonderingen daargelaten, uitgedomd in situaties van burgeroorlog die leidden tot de voor Europa ontwrichtende migratiecrisis van 2015-16.”<sup>49</sup>

Deze sequentie geeft te denken, aldus de AIV. Dit geldt te meer tegen de achtergrond van de inschatting dat de mondiale recessie als gevolg van de COVID-19 pandemie erger zal zijn dan die gegend op de financiële crisis van 2008.<sup>50</sup>

## 2.4 De bilaterale migratiesamenwerking met Tunesië

Het Kabinet-Rutte III heeft besloten om ontwikkelingssamenwerking sinds 2018 vooral te richten op stabiliteit van de regio's vlakbij Europa. Tegen deze achtergrond zijn de betrekkingen met Tunesië geïntensiveerd. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Tunesië, waar de Arabische opstanden in 2011 begonnen, is vooral gericht op het bevorderen van veiligheid en de *rule of law* en het verankeren van de democratische constitutionele staat, het tegengaan van irreguliere migratie, en het versterken van de Tunesische economie met het oog op het verbeteren van perspectieven op werkgelegenheid.<sup>51</sup>

---

48 *Ibid* p. 57.

49 AIV, *Nederland en de wereldwijde aanpak van COVID-19*, 2020. Mei, 2, <https://www.adviesraad.internationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2020/05/11/nederland-en-de-wereldwijde-aanpak-van-covid-19>.

50 World Bank, *Global Economic Prospects: June 2020*, 2020. Juni, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii>.

51 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Multi-annual Country Strategy Tunisia: 2019-2022*, public version, 2.

Tunesië is het land van herkomst van een toenemend aantal irreguliere migranten naar Europa. De door Frontex voorspelde toename van de druk op de Europese grenzen, zien we sinds 2019 inderdaad optreden vanuit Tunesië. In de periode van 1 januari 2020 tot 31 oktober 2020 arriveerden 11.212 irreguliere migranten vanuit Tunesië aan de Italiaanse kusten, ondanks de beperkende maatregelen in Tunesië in het kader van de COVID-19 pandemie (in 2019 waren dat er 2.592).<sup>52</sup> 73% van deze mensen is afkomstig uit Tunesië, 27% heeft een andere nationaliteit (voor hen was Tunesië dus transitland). Toen gedurende de zomermaanden van 2020 de meest restrictieve maatregelen in het kader van de COVID-19 crisis in Tunesië waren opgeheven, zagen we een door verschillende Tunesische ngo's voorspelde piek in irreguliere aankomsten in Italië. In de maand juli 2020 zijn 4.525 irreguliere migranten onderschept door de Italiaanse autoriteiten (vergeleken met 502 in juli 2019).<sup>53</sup> In oktober 2020 waren de cijfers 3,5 keer zo hoog als in oktober 2019.<sup>54</sup> In de eerste twee maanden van 2021 is het aantal mensen dat irregulier over zee arriveerde aan de Italiaanse kust meer dan verdubbeld in vergelijking met dezelfde periode vorig jaar. De overtocht over zee vanuit Tunesië heeft in de eerste maanden van 2021 reeds meer dan 200 levens gekost (136 in dezelfde periode vorige jaar).<sup>55</sup>

Onafhankelijke waarnemers zoals de Tunesische mensenrechtenorganisatie *Forum Tunisien pour les droits économiques et sociaux* stellen dat deze grote stijging in de irreguliere migratie geen gevolg is van minder controle door Tunesische autoriteiten, en wijzen erop dat ook het aantal onderscheppingsoperaties scherp is gestegen (van 314 in 2018, 243 in 2019, tot 999 in de periode 1 januari tot 31 oktober 2020).<sup>56</sup> In de periode 1 januari tot 31 oktober 2020 werden in totaal 11.900 irreguliere migranten vanuit Tunesië tegengehouden (vergeleken met 3.588 in 2019 en 3.974 in 2018). In de eerste twee maanden van 2021 hebben de Tunesische autoriteiten het dubbele aantal mensen aangehouden (1.736 mensen) dat de oversteek over zee wilde gaan maken, in vergelijking met dezelfde periode vorig jaar.<sup>57</sup> De oorzaak van de stijgende irreguliere emigratie uit Tunesië ligt in een dubbele crisis waarmee Tunesië kampt. Ten eerste een politieke crisis: sinds het huidige parlement in oktober 2019 werd verkozen, is inmiddels

---

52 Tunisian Forum for Economic and Social Rights (FTDES), *Report of the month October 2020: Social movements, Suicides, Violence and Migration*, 2020, november, 8. <https://ftdes.net/rappports/en.octobre2020.pdf>.

53 Speakman Cordall, S., en Tondo, L. 2020. 'Entire families are arriving at our shores: Covid drives Tunisian exodus', *The Guardian*, 12 augustus, <https://www.theguardian.com/global-development/2020/aug/12/entire-families-are-arriving-at-our-shores-covid-drives-tunisian-exodus>.

54 FTDES, *op. cit.* pp. 8-9.

55 Bathke, B. 2021. *Tunisia: At least 39 migrants drown in shipwrecks*, *InfoMigrants*, <https://www.infomigrants.net/en/post/30763/tunisia-at-least-39-migrants-drown-in-shipwrecks>.

56 FTDES, *op. cit.* p. 8.

57 Bathke, B. 2021. *Tunisia: At least 39 migrants drown in shipwrecks*, *InfoMigrants*, <https://www.infomigrants.net/en/post/30763/tunisia-at-least-39-migrants-drown-in-shipwrecks>.

de derde regering aangetreden. Ten tweede een economische crisis, die ernstig verergerd is door de COVID-19 maatregelen: de verwachte krimp voor 2020 is 7%. De economische crisis als gevolg van COVID-19 raakt ook de middenklasse zwaar, en dit verklaart waardoor er meer gezinnen onder de recent gearriveerde irreguliere migranten zijn dan voorheen.<sup>58</sup>

Het aantal migranten dat naar Tunesië reist (ingesloten door de grote transitlanden Algerije en Libië) was tot nu toe relatief beperkt, maar het Tunesische Nationale Migratie Observatorium verwacht een toename als gevolg van stijgende armoede in Sub-Sahara Afrika en de oorlog in Libië.<sup>59</sup> Ook de UNHCR rapporteert stijgende aantallen zogenaamde *'people of concern'* (dat wil zeggen vluchtelingen en asielzoekers) in Tunesië, van 770 in 2017, 1.330 in 2018, tot 3.286 in 2019. Naar verwachting stijgt dit aantal eind 2021 tot 12.000.<sup>60</sup>

De meerderheid van de Tunesische migranten vestigt zich in Zuid-Europese landen. Het aantal eerste asielverzoeken van Tunesiërs in Nederland is als volgt verlopen: 210 in 2016, 170 in 2017, 390 in 2018, 300 in 2019,<sup>61</sup> en 240 in 2020.<sup>62</sup> Er wonen volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek ruim 10 duizend mensen met een Tunesische migratieachtergrond regulier in Nederland.<sup>63</sup> Hieronder vallen zowel mensen die in Tunesië zijn geboren (de eerste generatie) als degenen die in Nederland geboren zijn en van wie tenminste een van de ouders uit Tunesië afkomstig is (de tweede generatie).

De migratiesamenwerking tussen Nederland en Tunesië verloopt goed, naar het oordeel van betrokken stakeholders aan zowel de Nederlandse als Tunesische kant. De belangrijkste doelstellingen voor Nederland zijn bestrijding van de irreguliere migratie uit Tunesië door de grondoorzaken van migratie te adresseren, en een effectief terugkeerbeleid voor Tunesiërs die geen verblijfstitel hebben in Nederland of een ander Europees land. Laatstgenoemde bilaterale samenwerking inzake terugkeer wordt als effectief beoordeeld door de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) van het ministerie van Justitie en Veiligheid.<sup>64</sup>

---

58 S. Speakman Cordall en L. Tondo, *op. cit.* voetnoot 53.

59 Interview met de directeur van het National Migration Observatory, Jamal Abderraouf, in: F. Ben Salah, *op. cit.* p. 11.

60 UNHCR, *Tunisia*, 2019, <https://reporting.unhcr.org/tunisia>.

61 Cijfers op verzoek verstrekt door Dienst Terugkeer & Vertrek, ministerie van Justitie, 14 augustus 2020.

62 *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*, CBS, Den Haag, 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102ned/table?fromstatweb> (Geraadpleegd op 18 november 2020).

63 *Bevolking: geslacht, leeftijd, generatie en migratieachtergrond*, CBS, Den Haag, 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37325/table?ts=1597501546389> (Geraadpleegd op 6 augustus 2020).

64 Interview met Dienst Terugkeer & Vertrek, 2020, Den Haag, 15 juli.

Autoriteiten in Tunis benadrukken dat men groot belang hecht aan een gelijkwaardig migratiepartnerschap met Nederland. Daaraan wordt onmiddellijk toegevoegd dat het vanzelf spreekt dat Tunesië onverminderd zal voldoen aan de verplichtingen inzake terugkeersamenwerking. Hetgeen op dezelfde door beide partijen gewenste samenwerking neerkomt, maar dan gedragen door een narratief van partnerschap op basis van gedeelde belangen met beloften die worden nagekomen door beide partijen, in plaats van door een Nederlands frame van *'more for more'* dat door de Tunesische autoriteiten als ongelijkwaardig wordt ervaren.<sup>65</sup> De suggestie is om samen te zoeken naar een titel voor een intensivering van het migratiepartnerschap, bijvoorbeeld een 'partnerschap voor georganiseerde migratie' of een 'partnerschap voor controle over migratie'. Zo vonden de Tunesische en Franse autoriteiten elkaar rond het concept *'migration concerté'*. Het belang van regie over migratie en een langetermijnvisie ten aanzien van migratie wordt hierbij benadrukt. Een *Memorandum of Understanding (MoU)* zou de basis kunnen zijn voor zo'n structureel partnerschap voor sturing van migratie.

De autoriteiten in Tunesië zouden een uitbreiding van de legale migratiemogelijkheden naar Nederland verwelkomen, als invulling van de beloften van Valletta, en als belangrijk onderdeel van een gelijkwaardig migratiepartnerschap. Ook met Frankrijk, Duitsland en België zijn dergelijke nieuwe trajecten voor legale migratie reeds ingericht (zie hoofdstuk 9).

## 2.5 De bilaterale migratiesamenwerking met Ethiopië

Ook met Ethiopië werkt Nederland intensief bilateraal samen. Het Nederlandse beleid ten aanzien van Ethiopië richt zich op zeven domeinen: internationale *rule of law* en mensenrechten; vrede, veiligheid en legitieme stabiliteit; duurzame handel en investeringen; duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat; sociale vooruitgang; migratie en vluchtelingen; en vrouwenrechten en gendergelijkheid.<sup>66</sup> Nederland ondersteunt ook de EU-inspanningen om een breed migratiepartnerschap te ontwikkelen met de Ethiopische autoriteiten.

Ethiopië is een migratieknooppunt in Afrika. Het land vangt één van de grootste vluchtelingenpopulaties in Afrika op (meer dan 800 duizend, voornamelijk afkomstig uit Zuid-Soedan, Somalië en Eritrea) en is een land van herkomst van zowel irreguliere migranten als reguliere arbeidsmigranten. De Nederlandse bilaterale migratiesamenwerking met Ethiopië spitst zich feitelijk toe op drie pijlers van de

---

65 Interview met het Nederlandse ministerie van Buitenlandse Zaken, 2019, Den Haag, 14 november.

66 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Multi-annual Country Strategy Ethiopia: 2019-2022*, public version, 10.

Nederlandse Integrale Migratie agenda, te weten voorkoming van irreguliere migratie; versterking van opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio; en minder illegaliteit, meer terugkeer.

De samenwerking op het gebied van terugkeer van Ethiopiërs zonder verblijfstitel wordt door DT&V als matig beoordeeld. In januari 2018 is er een akkoord gesloten tussen de Europese Unie en Ethiopië over terugkeerprocedures. Met de regeringswissel naar het kabinet Abiy Ahmed in april 2018 is er een periode geweest waarin de samenwerking stilviel, als gevolg van vervanging van mensen in sleutelposities, en herschikking van taken en prioriteiten. Inmiddels is de samenwerking weer opgepakt.<sup>67</sup>

Ethiopië is met name de laatste twee decennia een belangrijk land van herkomst geworden, waarbij emigratie in drie hoofdrichtingen gaat: oostwaarts naar de Golfstaten en het Midden-Oosten, zuidwaarts naar Zuid-Afrika, en naar het noorden door de Sahara naar Libië en verder. De Ethiopische diaspora buiten het Afrikaanse continent wordt op ruim drie miljoen mensen geschat, geconcentreerd in de Verenigde Staten, het Midden-Oosten en in Europa.<sup>68</sup> Er wonen ruim 25 duizend mensen met een Ethiopische migratieachtergrond in Nederland.<sup>69</sup> Ethiopiërs migreerden eind jaren zeventig tot begin jaren tachtig van de vorige eeuw merendeels als asielzoeker naar Nederland, maar in de laatste decennia gaat het meer om redenen van gezinshereniging of gezinsvorming, en/of studie. Het verloop van eerste asielaanvragen van Ethiopiërs in Nederland in de afgelopen jaren was: 160 in 2016, 120 in 2017, 50 in 2018, 90 in 2019 en 45 in 2020.<sup>70</sup>

De COVID-19 crisis heeft grote gevolgen voor de migratiebewegingen vanuit en naar Ethiopië. De Ethiopische regering heeft strenge grenscontroles ingevoerd sinds eind maart 2020, in een poging import van het virus te beperken. Als gevolg daarvan is het aantal Ethiopische migranten dat irregulier de grenzen met Djibouti, Kenia, Somalië of Soedan oversteeft met als doel door te reizen naar de Golfstaten, Europa of Zuid-Afrika aanzienlijk gedaald. Veel mensen hebben afgezien van irreguliere migratie, omdat ze bang waren opgepakt, vastgezet of gedeporteerd te worden.<sup>71</sup> Ondanks de sluiting van de Ethiopische grenzen zijn grote aantallen arbeidsmigranten die in de regio werkten gedeporteerd en teruggekeerd. Sinds de pandemie uitbrak in de regio zijn duizenden

---

67 Interview met Dienst Terugkeer & Vertrek, 2020, Den Haag, 15 juli; en interview met de Nederlandse ambassade in Addis Abeba, 2019, Addis Abeba, 25 november.

68 Adugna, G. 2019. 'Migration patterns and emigrants' transnational activities: Comparative findings from two migrant origin areas in Ethiopia', in: *Comparative Migration Studies*, 7, <https://comparativemigrationstudies.springeropen.com/articles/10.1186/s40878-018-0107-1>.

69 *Bevolking; geslacht, leeftijd, generatie en migratieachtergrond*, CBS, Den Haag, 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37325/table?ts=1597501546389> (Geraadpleegd op 23 augustus 2020).

70 *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*, CBS, Den Haag, 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102ned/table?fromstatweb> (Geraadpleegd op 18 november 2020).

71 T. Ayalew Mengiste, *op. cit.* p. 2.

migranten teruggestuurd naar Ethiopië uit Djibouti, Somalië, Soedan, Kenia en Saudi-Arabië.<sup>72</sup> Ook kwamen tot kortgeleden nog aanzienlijke aantallen vluchtelingen aan uit Zuid-Soedan en Eritrea, met een enorme druk op de vluchtelingenkampen tot gevolg. De verwachting is dat na deze eerste fase effecten van de COVID-19 crisis, de migratiedruk weer zal toenemen doordat de economie zwaar geraakt wordt en de jeugdwerkloosheid nog hoger zal worden dan die voor de crisis al was.<sup>73</sup>

Bij de autoriteiten in Addis is grote belangstelling voor mogelijkheden voor circulaire migratie naar Nederland. Aangezien er nog geen stevige institutionele structuur bestaat voor circulaire migratie, is er ook interesse in een lange termijn traject, waarin eerst aan capaciteitsopbouw zou worden gedaan. Daarbij zou ook Zuid-Zuid geleerd kunnen worden van andere Afrikaanse landen zoals Tunesië waar reeds enkele decennia een institutionele structuur voor arbeidsmigratie bestaat, die ook effectief circulaire migratie faciliteert. Nederland zou hier een intermediaire rol in kunnen spelen.

Ethiopië gaat de komende tijd door een kritieke fase, aangezien het een drievoudige schok moet verwerken: de gevolgen van de COVID-19 crisis, een vernietigende sprinkhanenplaag in het oosten en zuiden van het land, en het oplaaen van identiteitspolitiek en -conflict en regionale conflicten.<sup>74</sup> In het Noorden van Ethiopië lopen de spanningen sinds november 2020 hoog op tussen de Tigray People's Liberation Front (TPFL) en het Ethiopische leger. Het conflict ontwikkelt zich bovendien van een interne strijd naar een regionaal conflict, met vijandigheden tussen Tigray en Eritrea. Tienduizenden Ethiopiërs zijn naar Soedan gevlucht. De afgelopen jaren is veel Europese hoop gevestigd op Ethiopië, als relatief stabiel land in de volatiele Hoorn van Afrika, dat opvang biedt aan honderdduizenden vluchtelingen in de regio. De gevechten vinden dicht bij een aantal vluchtelingenkampen in Noord-Ethiopië plaats en verstoren aanvoerlijnen naar deze kampen. Hulporganisaties waarschuwen voor hongersnoden. Er is de EU – en dat geldt ook voor de Nederlandse regering – veel aan gelegen te helpen voorkomen dat Ethiopië en de regio afglijden naar instabiliteit en oorlog.

## 2.6 De bilaterale migratiesamenwerking met Nigeria

Het Kabinet-Rutte III heeft de bilaterale betrekkingen met Nigeria eveneens geïntensiveerd. Met de ondertekening van een *MoU* tijdens het bezoek van President Mohamad Buhari aan Nederland in juli 2018 werd een structurele dialoog in het

---

72 *Ibid*, p. 1.

73 *Ibid*, p. 2.

74 Demissie, A., en Soliman, A. 2020. *Unrest Threatens Ethiopia's Transition Under Abiy Ahmed*, London, Chatham house, <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/unrest-threatens-ethiopia-s-transition-under-abiy-ahmed>., en Europe External Programme with Africa, *Situation Reports EEPA Horn*, No. 1, 2, 3 and 4, Brussels: EEPA.



voorzicht gesteld op het gebied van politieke, economische en migratiezaken. Dit commitment is sindsdien op hoog niveau opgevolgd, door bezoeken (inclusief handelsmissies) van de ministers Blok van Buitenlandse Zaken, Kaag voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, staatssecretaris van Justitie en Veiligheid Broekers-Knol en premier Rutte aan Nigeria.

Het langetermijndoel van het Nederlandse beleid ten aanzien van Nigeria is bij te dragen aan vrede, veiligheid en stabiliteit in Nigeria; aan het aanpakken van grondoorzaken voor migratie; en aan facilitering van ordelijke, veilige en reguliere migratie en mobiliteit van mensen, zowel in de regio als naar Europa, inclusief een effectieve bestrijding van mensenhandel en -smokkel, en een verbeterde samenwerking op het gebied van terugkeer.

Nederland heeft de afgelopen jaren sterk ingezet op de bestrijding van irreguliere migratie. Met een focus op betere grenscontrole via investering in een langjarige en intensieve samenwerking met de *Nigeria Immigration Service* (NIS), inclusief een capaciteitsopbouwprogramma. Ook is prioriteit gegeven aan ontmoediging van irreguliere migratie en aanpakken van mensenhandel via steun aan bewustwordingscampagnes in gemeenschappen van waaruit veel irreguliere migranten vertrekken, en steun aan programma's om mensenhandel tegen te gaan. Daarnaast ondersteunt Nederland programma's die gericht zijn op de grondoorzaken van migratie, onder andere via het stimuleren van jeugdwerkgelegenheid in gebieden met hoge emigratie cijfers.

De samenwerking inzake terugkeer wordt als goed beoordeeld. Nederland draagt bij aan het *IOM Joint Initiative* programma en het MIRAA-programma om irreguliere Nigeriaanse migranten uit Noord-Afrika en Niger te helpen terugkeren en re-integreren. Nederland zet zich ook in om op Europees niveau een strategisch en breed migratiepartnerschap uit te bouwen tussen de EU en Nigeria, gericht op controle over migratie en terugkeersamenwerking. Samenwerking op het gebied van circulaire migratietrajecten tussen Nigeria en Europese landen staat nog in de kinderschoenen (hier komen we op terug in hoofdstuk 8).

Nigeria is traditioneel een belangrijk bestemmingsland voor migranten uit West-Afrika, maar de emigratie is nog hoger dan de immigratie. De Nigeriaanse diaspora bestaat naar schatting uit 15 miljoen mensen, en de *remittances* zijn sterk gegroeid van 2,3 miljard dollar in 2004<sup>75</sup> naar 23,6 miljard dollar in 2018.<sup>76</sup> Favoriete bestemmingen van Nigeriaanse migranten zijn de afgelopen jaren de Verenigde Staten, het Verenigd

---

75 A. Akinyoade, *op. cit.*, Annex.

76 PWC, *Strength from Abroad: The Economic Power of Nigeria's Diaspora*, 2019, <https://www.pwc.com/ng/en/pdf/the-economic-power-of-nigerias-diaspora.pdf>.

Koninkrijk, Kameroen en Canada. In april 2018 werkten niet minder dan 5.250 in Nigeria opgeleide artsen en verpleegkundigen voor de *National Health Service* in het VK.<sup>77</sup> Er wonen ruim 14 duizend mensen met een Nigeriaanse migratieachtergrond regulier in Nederland.<sup>78</sup>

Nigerianen behoren ook tot de top tien van nationaliteiten die irregulier in de EU verblijven, naar schatting verblijven meer dan 100 duizend Nigerianen in EU-lidstaten zonder geldige verblijfstitel.<sup>79</sup> Ook behoort Nigeria tot de belangrijkste landen van herkomst van asielzoekers in EU-lidstaten, met Italië, Duitsland en Frankrijk als de belangrijkste landen van bestemming. De meeste van deze asielverzoeken zijn de laatste jaren afgewezen, aldus het Europese asielagentschap EASO.<sup>80</sup> Recentelijk is er ook een aanzienlijke stijging van het aantal Nigeriaanse asielzoekers in Nederland. In 2016 waren dat er 210, in 2017 170, in 2018 560, in 2019 2100,<sup>81</sup> en in 2020 met 635<sup>82</sup> weer aanzienlijk minder door de COVID-19 gerelateerde beperkingen op internationale mobiliteit. De toename in de afgelopen jaren betrof in meerderheid Nigeriaanse migranten die al enkele jaren geleden in Italië zijn aangekomen, en na enige tijd zijn doorgetrokken naar Nederland (secundaire migratie). Ter verklaring van de toename worden de gevaren voor homoseksuelen in het hele land, het voorkomen van meisjesbesnijdenis, en een toename van de mensenhandel genoemd, maar representatief onderzoek naar de beweegredenen van deze nieuwkomers is nog niet gedaan. Het verdwijnen van honderden Nigeriaanse asielzoekers uit asielzoekerscentra in Nederland in het afgelopen jaar wijst wel in de richting van mensenhandel. In Nederland is het percentage Nigeriaanse migranten dat een vluchtelingenstatus verwerft een van de laagste in Europa (in 2019 was die 5%).<sup>83</sup>

Ook Nigeria heeft in de komende tijd een drievoudige economische schok te verwerken, aangezien het land niet alleen direct door de COVID-19 maatregelen wordt geraakt, maar ook door een scherp dalende olieprijs met grote gevolgen voor het nationale inkomen van het land, en door voortdurende instabiliteit en onveiligheid met name in het noorden van Nigeria en bredere onvrede over politiegeweld en beleid (#EndSars). Dalende

---

77 *Ibid*, voetnoot 76.

78 *Bevolking; geslacht, leeftijd, generatie en migratieachtergrond*, CBS, Den Haag, 2020, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37325/table?ts=1597501546389> (Geraadpleegd op 2 augustus 2020).

79 Tella, K. 2020. *EU threatens Nigeria with tough visa rules over irregular migration*, Berlin, The African Courier, <https://www.theafricancourier.de/migration/eu-warns-nigeria-over-irregular-migration-threatens-tour-visa-rules/>.

80 European Asylum Support Office (EASO), *EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19*, Issue 2, 2020. Juni, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-special-report-asylum-covid-june-2020.pdf>.

81 Cijfers op verzoek verstrekt door Dienst Terugkeer & Vertrek, Ministerie van Justitie, 15 augustus 2020.

82 *Asielverzoeken en nareizigers; nationaliteit, geslacht en leeftijd*, CBS, Den Haag, 2021, <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83102ned/table?fromstatweb> (Geraadpleegd op 15 maart 2021).

83 Zie Asylum Information Data Base, *Country Report: Netherlands*, 8, [https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida\\_nl\\_2019update.pdf](https://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_nl_2019update.pdf).

*remittances* vanuit de Nigeriaanse diaspora als gevolg van de mondiale economische gevolgen van de COVID-19 crisis treffen het land bovendien relatief hard, aangezien het BNP voor 6% daarvan afhankelijk is.<sup>84</sup> Anders dan in het geval van Ethiopië lijkt er geen sprake van een massale terugkeer van Nigeriaanse diaspora (enkele honderden keerden wel terug uit de Verenigde Arabische Emiraten, de VS en het VK).

EASO signaleert in een speciaal rapport over de gevolgen van de COVID-19 crisis in Nigeria dat de *push*-factoren voor migratie niet verminderen, terwijl er strenger wordt gecontroleerd aan de grenzen en deze zelfs sluiten. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de mensensmokkel toeneemt, zo waarschuwt het bureau van de Verenigde Naties voor drugs en misdaad UNODC.<sup>85</sup> EASO concludeert in het genoemde rapport dat de voorziene verslechtering van de economische en gezondheidssituatie in Nigeria boven op de voortdurende veiligheidsproblemen kan leiden tot een toename in asielgerelateerde migratie en mensenhandel uit Nigeria zodra de grenzen heropenen, mogelijk resulterend in een hoger aantal asiolverzoeken in Europa.<sup>86</sup>

Nigeria, het meest bevolkingsrijke land met de grootste economie van Afrika, vervult volgens de EU en Nederland een cruciale rol in de regio. Als het goed gaat in Nigeria heeft dat een positieve impact op de stabiliteit en economische ontwikkeling in de gehele regio. Aan de andere kant kan een neerwaartse spiraal in Nigeria gevolgen hebben voor geheel West-Afrika, de Sahel-regio en ook Europa, in termen van veiligheid, irreguliere migratie en economische gevolgen.

## 2.7 Zonder externe akkoorden geen intern akkoord over het Migratiepact

In september 2020 heeft de Europese Commissie met het nieuwe Migratie- en Asielpact haar voorstellen gepresenteerd om de jarenlange impasse te doorbreken die sinds de vluchtelingencrisis van 2015-16 is ontstaan in het Europese migratie- en asielbeleid. Wie de voorstellen van de Commissie leest en tot zich laat doordringen, kan niet anders concluderen dan dat de enige mogelijkheid om tot een intern akkoord te komen tussen de diep verdeelde lidstaten van de Europese Unie, afhankelijk is van beter werkend terugkeerbeleid, en daarmee van een extern akkoord (of reeks akkoorden) voor versterkte migratiesamenwerking met derde landen. De zuidelijke EU-lidstaten zullen nooit akkoord gaan met de grensprocedure die de Noordelijke landen willen (om secundaire migratie binnen de EU tegen te gaan), als zij geen garanties hebben dat dit niet tot een grote serie 'Moria's' in hun landen gaat leiden. Verschillende oostelijke

---

84 EASO, *EASO Special Report: Asylum Trends and COVID-19*, Issue 2, 2020. Juni, voetnoot 80.

85 *Ibid.* p. 16.

86 *Ibid.*

EU-lidstaten hebben aangegeven niet bereid te zijn om migranten over te nemen van de zuidelijke lidstaten, zelfs niet als dat in het kader van terugkeertrajecten voor migranten zonder verblijfstitel zou zijn ('terugkeersponsorschap' in de woorden van de Europese Commissie).

Zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken ook betoogt in zijn recente rapport *Het Europese asielbeleid: Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken* is het duidelijk dat het hele bouwwerk (of moeten we zeggen: kaartenhuis) van het Europese Migratiepact (dat gericht is op een intern akkoord tussen de EU-lidstaten), een fundering vereist van effectieve terugkeersamenwerking met derde landen, die het best wordt geïncorporeerd in een reeks externe akkoorden op basis van gedeelde belangen.<sup>87</sup> Die versterkte migratiesamenwerking gericht op meer controle en sturing over migratie, zal op intensivering van de samenwerking moeten rusten in alle schakels van de asiel- en migratieketen (onder andere gericht op grondoorzaken, opvang en bescherming in de regio, tegengaan irreguliere migratie en mensensmokkel, hervestiging van vluchtelingen, en verbeterde terugkeersamenwerking), inclusief een duurzame inspanningen om legale migratie vorm te geven. De naar verwachting toenemende druk op de Europese grenzen als gevolg van de economische naschokken van de COVID-19 pandemie, en de noodzaak om tot een beter functionerend Europees asiel- en migratiesysteem te komen, zouden een hernieuwd momentum moeten geven voor internationale migratiesamenwerking met derde landen, inclusief een versterkte inzet op legale circulaire migratieprogramma's.

## Conclusie onderzoeksvraag 2

*Wat is het nut van circulaire migratieprogramma's in het kader van de internationale migratiesamenwerking van Nederland met Tunesië, Ethiopië en Nigeria?*

De Nederlandse regering heeft in 2018 besloten zich meer te richten op stabiliteit in de regio's die grenzen aan Europa. Tunesië, Nigeria en Ethiopië zijn cruciale landen in de internationale migratiesamenwerking van Nederland, door hun geografische ligging, en door hun grote invloed op de regionale stabiliteit en op mogelijke irreguliere migratie. De noodzaak van de migratiesamenwerking met deze Afrikaanse landen zal toenemen in het licht van structurele factoren en de meervoudige crises (economisch en COVID-19 gerelateerd en politiek) waar deze drie landen mee kampen.

De migratiepartnerschappen tussen Afrikaanse en Europese landen zijn tot voor kort beperkt ingevuld, met een eenzijdige nadruk op de belangen van Europese landen.

---

<sup>87</sup> Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Het Europese asielbeleid: Twee grote akkoorden om de impasse te doorbreken*, december 2020.

Indien Nederland de goede migratiesamenwerking met Tunesië, Nigeria en Ethiopië wil behouden, ook onder toenemende migratiedruk in de toekomst, dan is uitbouw van een gelijkwaardiger migratiepartnerschap met deze landen via nieuwe circulaire migratietrajecten noodzakelijk. Met een narratief dat recht doet aan het gedeelde belang bij sturing van migratie, in plaats van met louter een Westers transactioneel narratief van *'more for more'* of *'less for less'*. Alle drie de landen beschouwen het tegengaan van irreguliere migratie en samenwerking inzake terugkeer als integraal onderdeel van zo'n gelijkwaardig migratiepartnerschap. Derhalve is de bereidheid om duurzame partnerschappen aan te gaan voor betere controle over migratie, goed functionerende legale migratie en terugkeersamenwerking aanwezig.

Autoriteiten van Afrikaanse landen die bereid zijn tot samenwerking met Europese landen in het tegengaan van irreguliere migratie en terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers kunnen dat beleid beter legitimeren als ze kunnen verwijzen naar geloofwaardige mogelijkheden voor legale migratie naar EU-lidstaten. Het asielsysteem voor vluchtelingen in Europese landen is tegelijkertijd beter te legitimeren, indien geloofwaardig kan worden gemaakt dat degenen die geen aanspraak kunnen maken op internationale bescherming ook daadwerkelijk terugkeren naar hun land van herkomst.

In de tussentijd dringt het besef van het kardinale belang van de externe dimensie om tot een intern akkoord te kunnen komen tussen de verdeelde EU-lidstaten over het nieuwe Migratiepact, met enige vertraging door tot beleidsmakers en politici in de EU (de externe dimensie is veel minder uitgewerkt in het Pact dan de voorstellen met het oog op het interne akkoord binnen de EU). Maar zoals Nederland eerder voorop heeft gelopen met een aantal EU-lidstaten in het beter ondersteunen van opvang en bescherming in de regio, zo zou Nederland nu wederom de externe dimensie van het Europese asiel- en migratiebeleid kunnen agenderen met een aantal lidstaten die reeds werk maken van bilaterale migratiesamenwerking, zoals Spanje, Frankrijk, Duitsland en Italië. De Nederlandse migratiegezant werkt reeds samen met de migratiegezanten van deze vier grote – voor het EU-migratiebeleid cruciale – lidstaten. Een gemeenschappelijk initiatief en *wake-up call* op de externe dimensie met het oog op duurzame partnerschappen voor legale migratietrajecten en terugkeersamenwerking zou ook een welkome overbrugging van diep ingesleten kloven tussen de noordelijke en zuidelijke lidstaten zijn.

In de volgende hoofdstukken bouwen we stap voor stap op hoe circulaire migratieprogramma's er in dit kader van intensivering van de internationale migratiesamenwerking uit kunnen zien.

## 3 Samenleving

*Onderzoeksvraag 3: Wat zijn maatschappelijke aspiraties, zorgen en spanningen die relevant zijn voor circulaire migratieprogramma's in Nederland aan de ene kant en in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant, en hoe kan hieraan tegemoetgekomen worden?*

Migratie is zowel in Nederland als in Tunesië, Ethiopië en Nigeria een gevoelige aangelegenheid, waarbij scherp gelet wordt op de keuzes die gemaakt worden en in wiens voordeel die zijn. In dit hoofdstuk over de samenlevingscontext gaan we in op aspiraties en zorgen omtrent de inrichting van circulaire migratieprogramma's in respectievelijk Nederland en de drie thuislanden.

### 3.1 Een grote meerderheid in Nederland steunt legale migratie

In Nederland is recentelijk een omvangrijke representatieve survey (N = 23.593) gedaan door het Instituut Clingendael naar hoe de Nederlandse bevolking aankijkt tegen diverse vormen van migratie, in het kader van de periodieke survey de Clingendael Buitenland Barometer.<sup>88</sup> Hieruit blijkt een significant verschil tussen de houding ten aanzien van legale migratie aan de ene kant en irreguliere migratie aan de andere kant. Een grote meerderheid van de Nederlanders (71%) is voorstander van reguliere migratie, betreffende 'mensen uit het buitenland die geldige documenten hebben om naar Nederland te komen, bijvoorbeeld om te werken of studeren'. Een betrekkelijk kleine groep is tegen reguliere migratie (16%), en slechts een kleine groep twijfelt (13%). Deze cijfers contrasteren scherp met de houding ten opzichte van irreguliere migratie: een overgrote meerderheid verwerpt irreguliere migratie (82%) en slechts 7% is van oordeel dat irreguliere migranten die geen asiel aanvragen of uitgeprocedeerd zijn niet moeten worden teruggestuurd naar hun land van oorsprong.

Opmerkelijk is dat het binden van reguliere migratie aan bepaalde voorwaarden minder steun krijgt dan reguliere migratie in het algemeen. Sommige voorwaarden krijgen een nipte meerderheid: zo vindt 54% dat we een beperkt aantal geselecteerde arbeidsmigranten moeten toelaten als er tekorten zijn op de Nederlandse arbeidsmarkt

---

88 Elchardus, M., Houtkamp, C., en Sie Dhian Ho, M. 2020. *Fort Europa met poorten: Houdingen van Nederlanders ten aanzien van het Nederlandse en Europese asiel- en migratiebeleid*, Den Haag, Instituut Clingendael, Buitenland Barometer policy brief, verschijnt juli 2021, <https://www.clingendael.org/nl/research-program/buitenland-barometer>.

(25% is tegen, 20% neutraal). Andere voorwaarden krijgen nipt geen meerderheid: zo vindt 40% dat we beperkte reguliere migratie uit Noord-Afrikaanse landen moeten toestaan als deze ons helpen om irreguliere migratie tegen te gaan (30% is tegen, een relatief grote groep van 27% is neutraal). De voorwaarde van circulariteit van arbeidsmigratie naar sectoren met arbeidsmarkttekorten wordt gesteund door 46% (34% is tegen, een kleine 20% neutraal). Een mogelijke interpretatie van deze cijfers is niet dat deze criteria worden verworpen, maar dat een betrekkelijk groot deel van de Nederlanders van oordeel is dat legale migratie moet kunnen, ook om andere redenen dan het invullen van arbeidsmarkttekorten of 'beloning' van derde landen voor goede samenwerking inzake terugkeer. Die migratie kan ook niet-tijdelijk zijn. Een andere interpretatie is dat mensen bij algemene vragen over reguliere migratie voor werk of studie eerder denken aan kennismigranten en *expats*, en bij vragen over voorwaardelijke immigratie in een context van partnerschappen met landen waaruit ook veel irreguliere migranten afkomstig zijn eerder associaties hebben met maatschappelijk meer problematische vormen van migratie.

### 3.2 Maatschappelijke kwesties rond migratie in Nederland

Als het gaat om zorgen in het maatschappelijke debat over arbeidsmigratie in Nederland, dan staan vier kwesties centraal. Allereerst demografische ontwikkelingen, en de vraag wat een wenselijke bevolkingsomvang en -samenstelling is. In 2018 zette Paul Scheffer deze discussie, op basis van berekeningen van het CBS, op scherp met zijn opmerking dat als het migratiesaldo relatief hoog blijft, de bevolking veel sterker zal groeien dan verwacht, en wel tot 19,7 miljoen mensen in 2060.<sup>89</sup> Sinds 2015 neemt de bevolkingsomvang snel toe, en dit is bijna volledig aan immigratie toe te schrijven, aangezien het geboorteoverschot in Nederland op het laagste niveau is sinds de eeuwwisseling.<sup>90</sup> Tegen deze achtergrond vroeg de Tweede Kamer de regering om de maatschappelijke gevolgen van veranderingen in de omvang en samenstelling van de bevolking halverwege de 21<sup>e</sup> eeuw in kaart te brengen aan de hand van een aantal scenario's, en beleidsopties voor te leggen, resulterend in een reeks rapporten van het NIDI en CBS.<sup>91</sup>

---

89 L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin, *op. cit.*

90 Zie hiervoor de CBS-berekeningen, in: *Bevolking groeit naar ruim 17,4 miljoen inwoners*, CBS, Den Haag, 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/01/bevolking-groeit-naar-ruim-17-4-miljoen-inwoners> (Geraadpleegd op 3 juni 2020).

91 Naar aanleiding van de motie Dijkhoff e.a (2018–2019, 35 000, nr. 8). Dit onderzoek wordt uitgevoerd onder de naam 'Verkenning Bevolking 2050' en omvat drie studies: 'Inventarisatie van toekomstverkenningen (2019)', 'Bevolking 2050 in beeld: 'Drukker, diverser en dubbelgrijs' (2020) en een vervolgrapport over de gevolgen van de demografische ontwikkelingen, die naar verwachting in 2021 zal worden gepubliceerd (titel nog niet bekend).

Een maatschappelijk en politiek debat volgde, dat zich toespitste op de vraag hoeveel immigranten Nederland zou moeten toelaten en zou kunnen opnemen.<sup>92</sup> Ofwel, wat is de sociale, economische en fysieke migratieabsorptiecapaciteit in Nederland? Worden sociale voorzieningen op den duur niet onbetaalbaar, en hoe moet dat met de nu al te krappe woningmarkt? Maar ook: mocht gekozen worden voor migratiebeperking, zijn er dan straks nog wel voldoende handen aan het bed in de vergrijzende samenleving? In de studie *Bevolking 2050 in beeld: Drukker, diverser en dubbelgrijs* rekenden het NIDI en het CBS zeven varianten van de bevolkingsontwikkeling door, waaronder het scenario 'veel arbeids- en studiemigratie'.<sup>93</sup> In deze variant wordt het eerdergenoemde dilemma als volgt geschetst:

“Als men bijvoorbeeld wil voorzien in de toenemende vraag naar zorgpersoneel door meer arbeidsmigranten toe te laten, neemt de bevolkingsgroei toe en daarmee de druk op de woningmarkt. Maar als men de bevolkingsgroei wil beperken door minder migranten toe te laten, zal de verhouding tussen het aantal zorgbehoevende ouderen en het aantal mensen in de werkzame leeftijd schever worden.”<sup>94</sup>

Die scheve verhouding ontwikkelt zich in Nederland mogelijk door een laag geboortecijfer, en een steeds groter deel van de *babyboom*generatie dat de AOW-leeftijd bereikt. Zonder verdere verhoging van de AOW-leeftijd, zou de grijze druk (het aantal ouderen dat moet worden onderhouden door de werkenden) met de jaren steeds hoger worden.<sup>95</sup> Een van de mogelijke manieren om die demografische druk enigszins te verminderen, is te kiezen voor meer arbeidsmigratie, zo staat vermeld in het rapport *Bevolking 2050 in beeld*.<sup>96</sup> Kanttekeningen die daarbij geplaatst worden, zijn echter het vergroten van de druk op de woningvoorraad en het verkeer in Nederland en de COVID-19 crisis, die veel onzekerheid met zich meebrengt – ook

---

92 Zie bijvoorbeeld het interview met vice-premier Hugo de Jonge, in: Aharouay, L., en De Koning, P. 2020. 'Tachtigduizend migranten per jaar is te veel voor Nederland', *NRC Handelsblad*, 3 januari 2020; Maar ook verschillende interviews met voormalig hoofdemograaf van het CBS, Jan Latten, waaronder 'We denken in Nederland over van alles na, maar niet over de bevolkingsgroei. Onbegrijpelijk', in: *Trouw*, 25 juni 2018.

93 De zogeheten 'Arbeid'-optie. Overige opties met betrekking tot migratie zijn: 1) een sterk teruglopende migratie en 2) meer asielmigranten.

94 Oftewel: de demografische druk (de verhouding tussen de omvang van de potentieel niet-actieve en actieve leeftijdsgroepen) is de som van de groene en grijze druk. De groene druk is het aantal jongeren onder de twintig in verhouding tot de omvang van de potentiële beroepsbevolking. De grijze druk is het aantal ouderen (AOW-leeftijd) in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking. Voor het citaat, zie: NIDI en CBS, *Bevolking 2050 in beeld: Drukker, diverser en dubbelgrijs*, 2020. Juli, 80.

95 *Ibid*, p. 81.

96 Let wel op: volgens CBS-prognoses komt de helft van het jaarlijkse aantal immigranten uit EU-landen. Nederlands beleid kan hier maar in zeer beperkte mate invloed op uitoefenen, omdat het gebonden is aan het vrij verkeer van personen binnen de EU.



voor wat betreft de ontwikkeling van de arbeidsmarkttekorten in de toekomst.<sup>97</sup> Een oplossing voor de onzekere ontwikkeling van de arbeidsmarkt, evenals voor de zorgen omtrent migratieabsorptiecapaciteit van Nederland, zou zijn om te kiezen voor meer tijdelijke of circulaire arbeidsmigratie, bijvoorbeeld door een maximale verblijfsduur voor arbeidsmigranten van buiten de Europese Unie.<sup>98</sup> Een andere mogelijkheid, specifiek voor de ICT-sector, is het invullen van vacatures binnen Nederlandse bedrijven met ICT'ers uit Nigeria, Ethiopië en Tunesië die vanuit hun thuisland werken (op dit alternatief voor circulaire migratie zullen we in hoofdstuk 4 verder ingaan).

Een tweede zorg betreft de integratie van nieuwkomers in de Nederlandse samenleving. Migranten die voor onbepaalde tijd in Nederland willen en mogen blijven, zijn verplicht in te burgeren 'om mee te kunnen doen in de Nederlandse samenleving'.<sup>99</sup> Of en voor welke groepen dat wel of niet slaagt, en welke factoren daarop van invloed zijn, is niet de vraag in dit rapport. Duidelijk is wel dat 'integratie en immigratie' al verschillende jaren hoog op het lijstje 'nationaal probleembesef' staan dat het Sociaal Cultureel Planbureau periodiek publiceert op basis van opinieonderzoek. Mensen wijzen daarbij naar spanningen tussen bevolkingsgroepen, en naar Nederlandse waarden en normen die onder druk zouden komen te staan doordat nieuwkomers zich onvoldoende daaraan aanpassen.<sup>100</sup> Arbeidsmigratie tijdelijk inrichten of Nederlandse ICT-banen invullen vanuit Afrikaanse landen kan ook deze zorgen deels ondervangen, doordat het land van herkomst de thuisbasis blijft van de (mobiele) werknemers. Dit laat onverlet dat ook bij periodes van tijdelijk verblijf aandacht nodig is voor aansluiting bij de Nederlandse samenleving, bijvoorbeeld door *pre-deployment training*, taalonderwijs, verbindingen met reeds geïntegreerde Nederlanders met een migratie-achtergrond uit het betreffende land en diasporaverenigingen, en door inspanningen van de werkgevers of betrokken onderwijsinstellingen in Nederland.

Een derde kwestie betreft de arbeidsvoorwaarden en leefomstandigheden van arbeidsmigranten, en zorgen omtrent de ontwikkeling van een nieuwe onderklasse.

---

97 NIDI en CBS, *Op. Cit.*, p. 84.

98 *Ibid.*, p. 75.

99 Uitzonderingen: personen met een nationaliteit uit de Europese Unie, Liechtenstein, Noorwegen, IJsland, Zwitserland en Turkije. En geldt het ook niet voor: jongeren onder de 18 jaar, personen die 8 jaar of langer in Nederland woonden en in die tijd naar school gingen, personen die Nederlandse diploma's, certificaten of bewijsstukken van een bepaalde opleiding in de Nederlandse taal hebben, ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben, personen die voor een tijdelijk doel in Nederland verblijven (zoals werk, studie of uitwisseling). Zie voor meer informatie: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/immigratie-naar-nederland/inburgeren-in-nederland>.

100 SCP, *Burgerperspectieven 2019- 4*, 2019. p. 19; En ook de in de SCP-burgerperspectieven 2020-1 nam 'Immigratie & Integratie' – net als de jaren ervoor – een hoge positie (2e) in als 'het nationaal probleembesef, de nationale trots en de wensen voor de agenda van de regering', in: SCP, *Burgerperspectieven 2020-1*, 2020, <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/03/31/cob-2020>.

Deze zorgen worden onder andere gevoed door alarmerende berichten over derdelanders die in andere EU-lidstaten werken. Ten tijde van de COVID-19 crisis werden deze slechte werk- en levensomstandigheden extra scherp duidelijk. VN-rapporteur voor extreme armoede en mensenrechten Olivier de Schutter noemde de omstandigheden van Marokkaanse fruitplukkers in Spanje “shockerend”, en stelde dat hun werk “neerkomt op dwangarbeid”, doordat de aardbeienpluk in de stad Huelva geheel afhankelijk is van seizoenmigratie, en de meeste migranten veiligheids- en beschermingsmaatregelen op hun werk ontberen en in overbezette huisvesting leven met onvoldoende toegang tot basisvereisten zoals water, zeep en desinfectiemiddelen.<sup>101</sup> In Nederland werken geen seizoenmigranten van buiten de EU, maar ook de werk- en leefomstandigheden van mensen, die uit Midden- en Oost-Europa (MOE) naar Nederland komen op basis van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU (zo’n 400 duizend<sup>102</sup>), zijn aanleiding tot zorgen in de samenleving. Zo’n 70 tot 80% werkt voor een uurloon lager dan 15 euro, en de kwaliteit van huisvesting is vaak ondermaats: naar schatting is slechts 25% van de woningen voor deze groep gecertificeerd door de Stichting Normering Flexwonen (SNF), en deze arbeidsmigranten wonen vaak met veel mensen dicht op elkaar, met een geregeld wisselende samenstelling.<sup>103</sup> Deze ‘overbewoning’, met (in sommige gevallen) overlast en het verstoren van de openbare orde tot gevolg, en de hoge verhuisfrequentie, komen de sociale cohesie niet ten goede.<sup>104</sup> Hoewel het hier dus gaat om derdelanders in andere EU-lidstaten, en om mensen die op grond van het vrij verkeer van werknemers uit MOE-landen in Nederland komen werken, zal door deze ervaringen gelet worden op de arbeidsvoorwaarden en werk- en leefomstandigheden van derdelanders in Nederland. Dit betekent dat ook in het geval van een circulair migratieprogramma voor derdelanders naar Nederland aandacht nodig is voor de arbeidsvoorwaarden, en leef- en werkomstandigheden van de mobiele werknemers. We komen hierop terug in hoofdstuk 5 over de werkgever, en hoofdstuk 6 over de mobiele werknemer.

Een vierde maatschappelijk vraagstuk zal aan actualiteit winnen als gevolg van de COVID-19 uitbraak: het bestaan van een duale arbeidsmarkt, waarin werkloosheid en arbeidsmarkttekorten in de samenleving naast elkaar bestaan.<sup>105</sup> Het aantal personen in het onbenut arbeidspotentieel zonder werk daalde in Nederland in 2019 tot 680 duizend,

---

101 OHCHR, *Spain: Passing the buck on exploited migrant workers must end, says UN expert*, 2020. Juni, <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26007&LangID=E>.

102 Zie het online dossier ‘Arbeidsmigratie’ van de Algemene Bond Uitzendondernemingen (ABU): <https://www.abu.nl/kennisbank/arbeidsmigratie/>.

103 Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, *Eerste aanbevelingen van het Aanjaagteam bescherming arbeidsmigranten o.l.v. Emile Roemer*, 2020. Juni, 2 en 5.

104 L. Lucassen, P. Scheffer en E. Hirsch Ballin, *Op. Cit.*, p. 47.

105 H. de Haas, S. Castles en M.J. Miller, *Op. Cit.*, p. 53-54.

wat het laagste aantal is sinds 2008.<sup>106</sup> Deze werklozen vormen het direct inzetbare potentieel voor de arbeidsmarkt: ze hebben recent naar werk gezocht en zijn direct beschikbaar, maar om verschillende redenen lukt het hen niet een openstaande vacature te vervullen. Een deel zal frictiewerkloosheid betreffen, zo schrijft de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid in haar ‘Staat van Eerlijk Werk 2019’. Maar voor een deel worden openstaande vacatures door buitenlandse werknemers vervuld, doordat zij bereid zijn genoegen te nemen met lagere lonen en slechtere arbeids- en leefomstandigheden.<sup>107</sup> Deze omstandigheden maken dat in Nederland arbeidspotentieel en arbeidsmigratie om te voorzien in vraag naar arbeid naast elkaar bestaan. Als gevolg van de economische naschokken van de COVID-19 pandemie neemt het Nederlandse arbeidspotentieel toe. We komen hierop terug in hoofdstuk 4 over de economische context en in hoofdstuk 5 over het perspectief van de werkgever.

### 3.3 Maatschappelijke kwesties rond migratie in de thuislanden

In de drie Afrikaanse landen die centraal staan in dit onderzoek is sprake van een ambivalente houding ten aanzien van migratie. Aan de ene kant wordt arbeidsmigratie aangemoedigd, onder meer als ‘ventiel’ voor de hoge werkloosheid<sup>108</sup> en bron van aanzienlijke *remittances*.<sup>109</sup> De financiële situatie van thuisblijvers wordt versterkt indien *remittances* worden ontvangen (maar verzwakt als die uitblijven), en met het vertrek van broers, vaders en neven, worden vrouwen in veel gevallen verantwoordelijk voor de financiële huishouding – wat regelmatig een versterking van hun maatschappelijke positie tot gevolg heeft.<sup>110</sup> Anderzijds betekent migratie het vertrek van dierbaren en het uiteenvallen van families, “*We cry at the airport*”, aldus een Tunesische ICT-migrant, woonachtig in Parijs, die we op één van onze *Air France* vluchten spraken. Ook bestaan er op het niveau van de samenleving zorgen omtrent *brain drain*: het verlies van schaarse hoger opgeleiden. Landen van herkomst investeren in onderwijs en gezondheidszorg, maar die investering betaalt zich onvoldoende terug als een groot deel van de

---

106 *Het onbenut arbeidspotentieel zonder werk kleinste in tien jaar*, CBS, Den Haag, 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/10/het-onbenut-arbeidspotentieel-zonder-werk-kleinste-in-tien-jaar> (Geraadpleegd op 15 juli 2020).

107 Inspectie SZW, *Staat van eerlijk werk 2019: Risico's aan de onderkant van de arbeidsmarkt*, 2019. Oktober, 22.

108 Ramamurthy, B. 2003. *International labour migrants: unsung heroes of globalisation*, Stockholm, Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), 11, <https://www.sida.se/contentassets/9f5fa59b29c842755cb35e90c7043798/13525.pdf>.

109 Wel moet daarbij benoemd worden dat dat laatste geen direct gegeven is, en dat niet alle mobiele medewerkers hiervoor kiezen. Zie rapport: Schneiderheinze, C., en Tobias Stöhr. 2017. *A country-of-origin perspective: migration decisions, development assistance, and how migrants help to shape values at home*, Brussels, MEDAM, <https://www.medam-migration.eu/wp-content/uploads/2017/05/MEDAM-Assessment-Report-%E2%80%93-Chapter-4.pdf>.

110 *Ibid.*

afgestudeerden het land verlaat om elders te werken. *Remittances* compenseren dit maar deels.

Het eventueel optreden van *brain drain* is afhankelijk van de arbeidsperspectieven in het land van oorsprong, en treedt vooral op in specifieke sectoren zoals de gezondheidszorg en in mindere mate ICT.<sup>111</sup> Met name in Tunesië zijn er grote zorgen over *brain drain*, als gevolg van grootschalig vertrek van artsen en verpleegkundigen naar onder andere Frankrijk en recentelijk ook Duitsland en de rekrutering van hoogopgeleide ICT-professionals door verschillende landen. Ook in Ethiopië en Nigeria beginnen deze zorgen te ontstaan. Een circulair migratieprogramma kan hieraan tegemoetkomen, zeker als expliciet een verbinding tussen ontwikkeling in het thuisland en migratie wordt gezocht (hierop komen we terug in hoofdstuk 4 over de economische context). Migranten zouden in dit geval kennis en ervaring kunnen verwerven tijdens hun tijdelijke verblijf in het gastland, die ze na terugkeer productief kunnen maken in hun land van oorsprong. Om die reden werden circulaire migratieprogramma's in verschillende van onze gesprekken in de drie Afrikaanse landen als *brain gain* (in contrast met *brain drain*) getypeerd. Ook de invulling van Nederlandse ICT-vacatures vanuit Afrikaanse landen, waarbij – als alternatief voor circulaire migratie – *remote* gewerkt wordt, betekent dat ICT-professionals in het thuisland blijven werken.

Een ander alternatief voor circulaire migratie, dat ook expliciet is ontworpen met het oog op het realiseren van *brain gain* voor het thuisland, is de zogeheten *Global Skill Partnership*.<sup>112</sup> Dit is een bilaterale overeenkomst waarbij het land van bestemming de technologie en financiering aanbiedt om potentiële migranten te trainen in het thuisland voorafgaand aan vertrek, opdat de kandidaten bij aankomst over precies de competenties beschikken die nodig zijn. Het thuisland geeft de training en ontvangt ook steun voor de training van kandidaten die niet zullen migreren, waardoor er per saldo geen sprake zal zijn van *brain drain*, maar *brain gain* voor beide landen. Het pilotproject dat België is gestart voor de verbinding van de Marokkaanse ICT-ontwikkeling aan arbeidsmarkttekorten in Vlaanderen is gebaseerd op deze beleidstheorie.<sup>113</sup> Circulaire migratie is dus niet het enig mogelijke antwoord op zorgen over *brain drain*. Voor sectoren zoals ICT, waarin sprake is van grote internationale mobiliteit, en waarin de

---

111 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Studie: Ontwikkeling en migratie*, 2018. Oktober, 54–55, <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/publicaties/2018/10/01/427---iob---ontwikkeling-en-migratie---literatuurstudie>.

112 Clemens, M., Dempster, H., en Gough, K. 2019. *Promoting new kinds of legal labour migration pathways between Europe and Africa*, Washington, Center for Global Development, 6-7, <https://www.cgdev.org/publication/promoting-new-kinds-legal-labour-migration-pathways-between-europe-and-africa>.

113 *Palim – European pilot Project linking Moroccan ict development and labour shortages in Flanders*, Enabel, Brussels, 2019, <https://www.enabel.be/content/palim-european-pilot-project-linking-moroccan-ict-development-and-labour-shortages-flanders>.

aanbiedingen van werkgevers talrijk en genereus zijn gezien de mondiale krapte aan professionals, en circulaire migratie daardoor moeilijker te realiseren is, is een *Global Skill Partnership* een alternatief. Door de extra inspanning om ook in het thuisland professionals te scholen, wordt de koppeling van migratie aan ontwikkeling toch expliciet gemaakt. Ook een combinatie van een forse inzet op training vergelijkbaar met een *Global Skill Partnership* plus circulaire migratie is uiteraard mogelijk.

Een tweede punt van zorg in landen van oorsprong betreft de inrichting van legale migratieprogramma's: verloopt de rekrutering eerlijk? In zowel Tunesië, Ethiopië als Nigeria bestaat aanzienlijke regionale ongelijkheid, in Ethiopië samenvallend met etnische spanningen en in Nigeria deels met religieuze en etnische verschillen. Ook het reeds lang bestaande circulaire arbeidsmigratieprogramma tussen Tunesische en Franse provincies – waar de rekrutering vroeger grotendeels informeel verliep via familie- en lokale netwerken – krijgt hier recentelijk mee te maken. "Deze prijs uit de loterij wil iedereen winnen", aldus een van onze gesprekspartners in Tunesië. Deze maatschappelijke context leidt ertoe dat scherp gelet zal worden op hoe de rekrutering voor circulaire migratieprogramma's naar Nederland verloopt. We komen hier in hoofdstuk 10 op terug.

Een derde zorg delen de samenlevingen in landen van herkomst met de Nederlandse samenleving: wat zullen de werk- en leefomstandigheden van migranten zijn? Met name in Ethiopië kwamen deze gesprekken vaak terug, gevoed door ervaringen van laaggeschoolde Ethiopische migranten (onder andere huishoudelijke hulpen, chauffeurs) in de Golflanden. Hierbij ging het niet zelden om grove uitbuiting en mishandeling. Zowel vanuit de thuislanden als gastland Nederland zal dus gevolgd worden wat de werk- en leefomstandigheden van migranten zijn in een eventueel circulair migratieprogramma naar Nederland.

### Conclusie onderzoeksvraag 3

*Wat zijn maatschappelijke aspiraties, zorgen en spanningen die relevant zijn voor circulaire migratieprogramma's, in de Nederlandse samenleving aan de ene kant, en in de samenlevingen van Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant, en hoe kan hieraan tegemoetgekomen worden?*

Een grote meerderheid in Nederland ondersteunt reguliere migratie. Ook voor legale migratie met het oog op versterking van migratiesamenwerking met derde landen (in ruil voor bestrijding van irreguliere migratie), en met het oog op invulling van arbeidsmarkttekorten in Nederland zijn meer voor- dan tegenstanders. Die migratie kan circulair of niet-circulair zijn, aldus de peiling van de Clingendael Buitenland Barometer.

Circulaire migratie komt tegemoet aan een aantal zorgen die leven in de Nederlandse samenleving (over de permanente integratie van nieuwkomers in Nederland en over de migratieabsorptiecapaciteit van Nederland) en in de landen van herkomst (over *brain drain*). Via circulaire migratie kunnen mobiele werknemers tijdelijk worden ingezet om arbeidsmarkttekorten op te vullen in Nederland, om vervolgens de opgedane kennis en vaardigheden mee terug te nemen naar het thuisland. Herhaalde circulaire migratie – waarbij dezelfde migrant meer dan een keer tijdelijk naar het gastland komt – heeft daarbij als voordeel dat het voor de migrant en zijn werkgever loont om te investeren in het leren van de taal van het gastland (we komen terug op deze en andere voordelen van herhaalde circulaire migratie in hoofdstuk zes over het perspectief van de mobiele werknemers). Tijdelijke migratie kan tevens enigszins helpen om de gevolgen van de vergrijzing in Nederland op te vangen. Permanente migratie als oplossing voor de vergrijzing en vacatures creëert een volgende *babyboom* generatie die in de toekomst ook de AOW-leeftijd bereikt. Tijdelijke arbeidsmigratie kan flexibel inspelen op de arbeidsmarktbehoefte, zonder te resulteren in een hoge demografische druk (mensen vestigen zich niet). Wel is er tijdelijke woonruimte nodig voor circulaire migranten. Een mogelijkheid is om proefprojecten te starten in provincies in Nederland waar de woningmarkt relatief minder onder druk staat.

Aan zorgen omtrent ontwikkeling van een duale economie kan tegemoet worden gekomen door een mobiliteitsprogramma te richten op hoger opgeleide werknemers. Zoals we hebben gezien, spelen ook de belangrijkste risico's op het gebied van arbeidsvoorwaarden en werk- en leefomstandigheden vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Over de gehele linie genomen is monitoring en eerlijke rekrutering essentieel om draagvlak te creëren in de samenlevingen van het thuisland en gastland. Daarnaast zouden *Global Skill Partnerships* – als aanvulling op een circulair migratie programma – de kans op *brain gain* in plaats van *brain drain* in de thuislanden nog extra kunnen vergroten.

## 4 Economie en ontwikkeling

*Onderzoeksvraag 4: Welke match voor een mobiliteitsprogramma is interessant tussen sectoren in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant en Nederland aan de andere kant, vanuit economisch en ontwikkelingsperspectief?*

Idealiter zou een circulair migratieprogramma niet alleen toegevoegde waarde moeten hebben binnen de context van de bilaterale migratiesamenwerking tussen Afrikaanse landen en Nederland, maar ook voor de economie en ontwikkeling van de thuislanden (koppeling migratie en ontwikkeling) en voor de economie van Nederland (koppeling migratie en arbeidsmarkt in Nederland, en migratie en Nederlandse buitenlandse investeringen in de drie Afrikaanse landen). In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar sectoren waar deze toegevoegde waarde op economisch en ontwikkelingsgebied voor het thuisland en Nederland aannemelijk is. De focus ligt daarbij op de glastuinbouwsector en de ICT-sector.

### 4.1 Focus op de glastuinbouwsector

Voor veel Afrikaanse landen was 2019 een jaar van economische groei – zo ook Tunesië (2,6%), Ethiopië (6,8%) en Nigeria (1,9%).<sup>114</sup> Toch lukt het de landen ondanks deze groei onvoldoende om meer variatie aan te brengen in hun economieën, en meer economische kansen voor de brede bevolking te bevorderen. Ondanks dat landbouw in de landen een belangrijke bron van inkomsten en werkgelegenheid vormt, zien we dat de sector lijdt onder een imago-probleem. Het staat bekend om de zware, fysieke werkzaamheden, obstakels rondom landbezit, een laag salaris, de slechte infrastructuur op het platteland en bovendien beschikken ondernemers meestal over een te geringe financiële armslag en leencapaciteit om te investeren in productiviteitsverhogende technologieën.<sup>115</sup> Mede daarom gaat de voorkeur van jongeren veelal uit naar een kantoorbaan met meer aanzien<sup>116</sup>, en kiezen zij steeds vaker voor tertiair onderwijs: een

---

114 *GDP growth (annual %)* – Tunisia, Nigeria and Ethiopia, The World Bank, Washington, 2019, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=NG-TN-ET> (Geraadpleegd op 3 januari 2021).

115 *Risicomanagement in de Afrikaanse landbouw*, Wageningen University & Research, Wageningen, <https://www.wur.nl/nl/project/Risicomanagement-in-de-Afrikaanse-landbouw.htm>.

116 Heusinkveld, J., en Homolova, A. 2017. *Afrikaanse economieën groeien razendsnel, maar jongeren zitten werkloos op de bank*, Amsterdam, One World, <https://www.oneworld.nl/lezen/politiek/afrikaanse-economieen-groeien-razendsnel-maar-jongeren-zitten-werkloos-op-de-bank/>.

niveau waarin banen juist schaars zijn.<sup>117</sup> Zo had in 2019 ongeveer 35% van de jongeren in de leeftijdscategorie 15 tot 24 jaar in Tunesië geen baan, en zien we met 34,2% in Nigeria en (een geschatte) 27% in Ethiopië vergelijkbare werkloosheidscijfers.<sup>118</sup> Het werkloosheidspercentage komt hier nog boven uit voor jongeren met een hoger onderwijsdiploma, en zal naar verwachting stijgen als gevolg van de COVID-19-pandemie en de economische naschokken.<sup>119</sup> Problematisch daarbij is dat jongeren in veel gevallen niet de studies kiezen die hen opleiden voor werk in sectoren waar nog arbeidsmarktperspectief is, zoals de land- en tuinbouw.

Terwijl in Afrikaanse landen de bevolking groeit en verjongt, vergrijsd en krimpt de bevolking in het Westen. Dat geldt ook voor Nederland, waar in combinatie met opeenvolgende jaren van economische groei, de krapte op de arbeidsmarkt juist is toegenomen. Met een werkloosheidspercentage van 2,9% voorafgaand aan de uitbraak van de COVID-19 crisis<sup>120</sup>, en eenzelfde imagooprobleem voor sectoren als ‘landbouw’ en ‘bouw’, keken werkgevers in Nederland steeds vaker over de grens om werknemers aan te trekken.<sup>121</sup> Alleen al vanuit andere EU-lidstaten, zijn er 400.000 werknemers (met name uit Midden- en Oost-Europa) werkzaam bij bedrijven in Nederland. Deze mensen, die gebruik maken van het recht op vrij verkeer van werknemers binnen de EU, voorzien in een behoefte waarvoor moeilijk autochtone werknemers te vinden zijn.<sup>122</sup> Zij zijn met name actief in de land- en tuinbouw, zakelijke dienstverlening, logistiek, groothandel, voedingsindustrie en metaalindustrie en leveren hiermee jaarlijks een bijdrage van

---

117 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Youth at Heart: Jongeren in het hart van Nederlands ontwikkelingsbeleid*, 2020, 11.

118 Flayols, A., Jongerius, D., en De Bel-Air, F. 2019. 'Tunisia: Education, Labour Market, Migration', in: *Dutch Labour Market Shortages and Potential Labour Supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?*, / ed. Oomes, N., et al.; And Akinyoade, A. 2019. 'Nigeria: education, labour market, migration'. Voor cijfers omtrent Ethiopië: USAID, *Developing Ethiopia's youth*, 2017. May, [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Fact\\_Sheet\\_Developing\\_Ethiopia's\\_Youth\\_Jul\\_2017.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1860/Fact_Sheet_Developing_Ethiopia's_Youth_Jul_2017.pdf).

119 A. Flayols, D. Jongerius, en F. de Bel-Air, *op. cit.*; En ook: Volgens oud-Minister van Economische Zaken, Hakim Ben Hammouda, zal de algehele werkloosheid naar alle waarschijnlijkheid stijgen van 14,9 naar 18,8%. Hierin is de informele sector niet opgenomen. In: *Hakim Ben Hammouda: "158 mille Tunisiens seront au chômage à cause du coronavirus"*, Webdo, 2020, <http://www.webdo.tn/2020/04/15/hakim-ben-hammouda-158-mille-tunisiens-seront-au-chomage-a-cause-du-coronavirus/>.

120 *Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand*, CBS StatLine, 2020, oktober <https://opendata.cbs.nl/statline/?dl=44A23#/CBS/nl/dataset/80590ned/table> (Geraadpleegd op 13 november 2020).

121 RMU, *Arbeidsmigranten oplossing voor personeelstekort?*, 2020, <https://www.rmu.nu/arbeidsmigranten-oplossingvoorpersoneelstekort>.

122 ABU, *Arbeidsmigranten van groot belang voor Nederland: Whitepaper*, 2018. Juni, <https://www.abu.nl/app/uploads/2019/02/Arbeidsmigranten-whitepaper-201805.pdf> en SEO, *De economische waarde van arbeidsmigranten uit Midden- en Oost-Europa voor Nederland*, 2018, i, [https://25cjk227xfsu3mkfyg1m9xb7-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/04/2018-37\\_De\\_economische\\_waarde\\_van\\_arbeidsmigranten\\_uit\\_Midden-en-Oost-Europa\\_voor\\_Nederland.pdf](https://25cjk227xfsu3mkfyg1m9xb7-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2020/04/2018-37_De_economische_waarde_van_arbeidsmigranten_uit_Midden-en-Oost-Europa_voor_Nederland.pdf).



11 miljard euro aan het nationaal inkomen.<sup>123</sup> Echter, door stijgende lonen in Polen en betere arbeidsvoorwaarden in Roemenië loopt dit werknemersaanbod naar verwachting langzamerhand terug<sup>124</sup>, en zien we dat brancheorganisaties als LTO en Glastuinbouw Nederland steeds vaker pleiten voor werving van werknemers buiten Europa. Het LTO schreef recent:

“De sterke economie en krappe arbeidsmarkt vragen om meer instroom van arbeidsmigranten voor specifiek seizoenarbeid, ook van buiten de EU. [...] Specifiek voor teelt- en oogstwerkzaamheden in het seizoen gedurende maximaal 9 maanden en begrensd in aantallen en duur van het verblijf vraagt de sector om tewerkstellingsvergunningen voor arbeidsmigranten van buiten de EU.”<sup>125</sup>

Circulaire mobiliteitstrajecten kunnen tegen deze achtergrond economische en ontwikkelingsdoelen dienen. Om economisch duurzaam te zijn, moet het programma aansluiten op Nederlandse economische behoeften en tegelijkertijd bijdragen aan de economische ontwikkeling in Tunesië, Ethiopië en Nigeria. De landbouwsector, en specifiek de glastuinbouwsector, is een geschikte kandidaat voor een mobiliteitstraject, om een aantal redenen.

Ten eerste is de sector landbouw van groot belang voor de ontwikkeling van de drie Afrikaanse landen. Zoals eerder vermeld, biedt de landbouw veel werkgelegenheid en is de sector van groot belang voor één van de meest prangende uitdagingen van het continent: voedselzekerheid. Een snelgroeiende bevolking maakt het lastig om de bevolking te voeden, en Afrika importeert jaarlijks voor 35 miljard euro aan voedsel.<sup>126</sup> De import van voedsel is hoog ondanks de klimatologische omstandigheden in de drie Afrikaanse landen, welke goed geschikt zijn voor de productie van groenten, fruit en granen. De wens om de economie te herstructureren en diversifiëren in de richting van meer en duurzamere landbouwproductie, staat ook hoog op de politieke agenda's van deze landen. Zo streeft de Nigeriaanse regering ernaar minder afhankelijk te worden van import en olie-inkomsten door in te zetten op betere landbouwtechnieken (onder

---

123 *Ibid.*

124 Pekkeriet, E., en Splinter, G. 2020, *Arbeid in de toekomst: Inzicht in arbeid en goed werkgeverschap in de tuinbouw*, Wageningen, Wageningen University & Research, 15.

125 LTO Nederland, *Verkiezingsmanifest 2021: Een nieuwe kans voor goed beleid voor onze boeren en tuinders*, 2020, 11.

126 Vos, Carljine, 2018. 'Zolang landen hun eigen honger stillen ten koste van Afrika, verandert er niets', *de Volkskrant digitaal*, <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/2018/voedselzaak/artikelen/afrika-zou-zich-een-stuk-beter-ontwikkelen-als-we-ons-er-minder-mee-zouden-bemoeien/>.

andere irrigatie en mechanisatie)<sup>127</sup>, en ook de overheid in Ethiopië stuurt aan op een ‘landbouwtransformatie’ met behulp van commercialisering en private investeringen.<sup>128</sup> Tunesië – waar 50% van het voedsel dat in het land wordt geconsumeerd, geïmporteerd wordt<sup>129</sup> – heeft gekozen voor het aantrekken van particuliere investeringen om de sector te moderniseren en minder afhankelijk te zijn van (producten uit) het buitenland. Net als in Nigeria – waar irrigatie nog nauwelijks voorkomt – vormt irrigatie één van de topprioriteiten. Modernisering van de landbouw komt bovendien tegemoet aan een tweede prioriteit van de landen, namelijk landbouw aantrekkelijker maken als sector om in te werken. Het streven is om de vele handmatige handelingen op termijn deels te mechaniseren, om werknemers minder fysiek te belasten en het productieproces te optimaliseren. Voorts is de hoop dat meer stabiliteit in de productie en klimaat-slimme landbouw een positief effect zullen hebben op de salarissen.<sup>130</sup>

Een partnerschap op het gebied van de tuinbouw waarin een expliciete verbinding wordt gemaakt tussen circulaire migratie en ontwikkeling van de gastlanden zou de heroriëntatie van de Afrikaanse economieën in de richting van tuinbouw en gemechaniseerde landbouw en daarmee de ontwikkeling van deze landen kunnen ondersteunen.<sup>131</sup> Door het verblijf van circulaire migranten in Nederland niet alleen te richten op werk, maar nadrukkelijk ook op *upskilling*, kan de bijdrage van mobiliteit aan ontwikkeling worden versterkt. Circulaire programma’s op hbo- en wo-niveau zijn hier doorgaans meer op ingericht dan degene op mbo- of lager niveau. Kate Hooper en Camille le Coz schrijven in hun onderzoek naar seizoenwerkprogramma’s in Europa dat de kansen om vaardigheden en competenties te versterken in seizoenwerkprogramma’s in Europa doorgaans beperkt zijn tot leren op de werkvloer, hoewel dat overigens soms wel nieuwe vaardigheden zijn. Of deze in het gastland verworven vaardigheden ook nuttig zijn in het thuisland vergt nadere aandacht: blijven de circulaire migranten ook

127 Ekine, S. 2020. *Nigeria’s bet on agriculture*, Lagos, Stears Business, <https://www.stearsng.com/article/nigerias-bet-on-agriculture>.

128 Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Multi-annual Country Strategy Ethiopia: 2019-2022*, public version; and Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands, *Multi-annual Country Strategy Nigeria: 2019-2022*, public version.

129 Amayed, A. 2019. *Food security in Tunisia: A need to move back to sovereignty*, Berlin, Heinrich Böll Stiftung, <https://za.boell.org/en/2019/12/16/food-security-tunisia-need-move-back-sovereignty#:~:text=Tunisia%20has%20a%20low%20level,products%20from%20time%20to%20time>.

130 Een onderzoek naar rijstvelden in Bangladesh toonde aan dat een toename van de gewasopbrengst met 1 procent het landbouwloon tevens met ongeveer 1 procent verhoogde: Emran, S., en Shilip, F. 2018. ‘Agricultural Productivity, Hired Labor, Wages and Poverty: Evidence from Bangladesh’, *World Development*, 109, 470-482.

131 Zie voor de koppeling van circulaire migratie aan ontwikkeling onder andere Hooper, K., en Le Coz, C. 2020. *Seasonal Worker Programmes in Europe. Promising practices and ongoing challenges*, Washington, Migration Policy Institute, p. 8 and further, <https://www.migrationpolicy.org/research/seasonal-worker-programs-europe>; en Ministerie van Buitenlandse Zaken, *IOB Studie: Ontwikkeling en migratie*, 2018. Oktober, 78-79.

werken in de landbouw bij thuiskomst? Worden dezelfde gewassen verbouwd in het thuisland en in Nederland? Wat als migranten in Nederland in moderne kassen werken, en in het thuisland zijn aangewezen op plastic tunnels?<sup>132</sup>

Deze overwegingen pleiten voor een breder partnerschap inclusief een mobiliteitscomponent gericht op een bepaalde sector en bepaalde gewassen die zowel in Nederland als in de Afrikaanse landen verbouwd worden (in sommige gevallen ook door Nederlandse investeerders), in plaats van een circulair migratieprogramma dat in isolement wordt opgezet. De tuinbouw is een goede kandidaat voor zo'n partnerschap, omdat tomaten, paprika's en bloemen zowel in Nederland als in de drie Afrikaanse landen worden verbouwd, en de tuinbouw al een focusgebied is van Nederlandse investeringen in Tunesië, Ethiopië en Nigeria. Tijdens circulaire migratieprogramma's versterkte taalvaardigheden (bijvoorbeeld in het Engels), *soft skills* (communicatie, marketing, (tijd)management, ervaring met werken in teams), en gemaakte connecties zijn overigens breder inzetbaar voor ontwikkeling in het thuisland en kunnen bijdragen aan betere toegang tot de internationale markt. Verschillende gesprekspartners in de drie Afrikaanse landen gaven ook aan dat de ontwikkeling van *soft skills* door mee te draaien in de Nederlandse productieprocessen een belangrijke *upskilling* factor zou kunnen zijn, die zou bijdragen aan een meer efficiënte productie in het thuisland. De brancheorganisatie Glastuinbouw Nederland investeert reeds in stages voor Nederlandse studenten met een expliciete leercomponent.

Ten tweede zijn er in de land- en tuinbouwsector de afgelopen decennia duurzame ontwikkelingssamenwerkingsrelaties en kennispartnerschappen gevormd tussen de drie Afrikaanse landen in kwestie en Nederland. Hierop zou kunnen worden voortgebouwd met een breder partnerschap gericht op de tuinbouwsector inclusief een circulaire migratiecomponent. De brancheorganisatie Glastuinbouw Nederland is geïnteresseerd in samenwerking met Afrikaanse landen, met het oog op de invulling van vacatures in de Nederlandse glastuinbouw. Ook maakt het streven om meer te investeren in Afrikaanse landen deel uit van hun middellangetermijnstrategie, en zo mogelijk een deel van de Nederlandse tuinbouwactiviteiten naar Afrikaanse landen te verplaatsen. Groente en bloemen kunnen daar namelijk veelal goedkoper en duurzamer worden verbouwd dan in Nederland.

Nederland beschikt ook over een onderscheidende expertise in de land- en tuinbouwsector, die het al decennialang inzet in Tunesië, Nigeria en Ethiopië. Een voorbeeld is het project 2SCALE in Nigeria en Ethiopië: een programma dat onder andere in de staat Ekiti (Nigeria) 10.000 kleine boeren opneemt in de cassavewaardeketen en hen voorziet van technische, organisatorische en zakelijke

---

132 K. Hooper en C. Le Coz, *op. cit.*, voetnoot 131, p. 10.

vaardigheden.<sup>133</sup> In Noordwest Ethiopië biedt het programma tevens ondersteuning aan kleine boeren, maar dan in de kafferkorenwaardeketen en voorziet hen van informatie en instrumenten om de kwaliteit van het gewas na de oogst te verbeteren.<sup>134</sup>

Als een circulair migratieprogramma voortbouwt op een focussector in de bestaande ontwikkelingssamenwerkingsrelaties en kennispartnerschappen zoals de tuinbouw, is er meer netwerk van Nederland in de drie Afrikaanse landen dat ertoe kan bijdragen dat terugkerende circulaire migranten hun opgedane kennis nuttig in kunnen zetten. Daarnaast draagt het netwerk dat wordt ontwikkeld in het kader van de circulaire migratie ook weer bij aan de Nederlandse ontwikkelingsinspanningen in die focussector. Om die reden kiest Nederland in de bilaterale samenwerking met Nigeria bijvoorbeeld voor een thematische focus op de landbouwsector. Het is dan vanuit een ontwikkelingsperspectief logisch om een circulair migratieprogramma ook op deze sector te richten.

Ten derde investeren Nederlandse glastuinbouwers al in deze drie Afrikaanse landen. Agrocare, één van de grootste mondiale tomatenteeltbedrijven, heeft deze transitie naar Tunesië reeds ingezet vanwege lagere arbeidskosten, aldaar beschikbare ruimte en een voor de tomatenteelt geschikter, zonniger klimaat en daardoor duurzamere productie. Vanuit Tunesisch perspectief is een dergelijke relocatie aantrekkelijk, gezien de toename aan broodnodige buitenlandse investeringen (FDI), innovatie, en de overdracht en disseminatie van technologie en vaardigheden op het gebied van de landbouw. Met name de expertise en behulpzame contacten van Nederlandse ondernemers op het gebied van watermanagement en ziektebestrijding, zijn in de aanpak van verzilting, droogte en gewasziektes waardevol en welkom gebleken.<sup>135</sup> Tevens verwelkomt de Tunesische overheid de hierdoor geschapen werkgelegenheid voor laaggeschoolde arbeiders, middenmanagement (hbo-niveau) en ingenieurs (wo- niveau).

Deelnemers aan en alumni van circulaire migratieprogramma's naar Nederland zouden ook als katalysator, kwartiermaker en *joint venture* partner kunnen optreden voor toekomstige Nederlandse investeringen, en daarmee potentieel niet alleen een bijdrage leveren aan de Nederlandse economie via het vervullen van vacatures, maar ook via hun netwerk in en kennis van potentiële investeringsbestemmingen voor Nederland.

---

133 Voor meer informatie over het 2scale-project in Nigeria, zie: *Improving market access for cassava farmers*, 2scale, Accra, <https://www.2scale.org/en/partnerships/providing-access-to-structured-and-guaranteed-market-for-cassava-farmers-in-ekiti-state-en>.

134 Voor meer informatie over het 2scale project in Ethiopië, zie: *Changing the value chain to create nutritious sorghum products*, 2scale, [https://www.2scale.org/en/partnerships/setit\\_humera\\_-amp-\\_dansha\\_aurora\\_ethiopia](https://www.2scale.org/en/partnerships/setit_humera_-amp-_dansha_aurora_ethiopia).

135 Schouten, C. 2018. *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden: Nederland als voorloper in kringloplandbouw*, Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 32.

Op deze manier is het denkbaar dat een circulair migratieprogramma voor midden- of hoger management in de tuinbouw niet alleen een *brain gain* oplevert voor de thuislanden door de kennis die circulaire migranten mee terug nemen, maar ook een *FDI-gain* in potentieel geïnteresseerde Nederlandse investeerders die zij in hun kielzog meenemen en met wie zij eventueel *joint ventures* zouden kunnen beginnen. Een lokale *joint venture* partner is in Tunesië zelfs een vereiste voor investeringen in de tuinbouw. Mogelijkerwijs is ook de deelname aan circulaire migratieprogramma's interessant van Tunesische, Ethiopische en Nigeriaanse werknemers afkomstig van reeds gevestigde Nederlandse bedrijven of *joint ventures* in de drie Afrikaanse landen. Dit is iets waar we op terugkomen in hoofdstuk 5 over de werkgever.

Een vierde reden om te kiezen voor de landbouwsector, is dat er reeds circulaire migratieprogramma's naar Europese landen bestaan, waarvan geleerd en mogelijk op voortgebouwd kan worden. We komen hierop terug in hoofdstuk 8 over de instituties. Nog een praktische reden waarom de glastuinbouwsector een relatief geschikte kandidaat voor mobiliteitsprogramma's is, is dat de ervaring met arbeidsmigranten in de glastuinbouw leert dat beheersing van de Engelse taal voor het werken in de sectoren volstaat – dit in contrast met bijvoorbeeld de zorgsector, waar beheersing van de Nederlandse taal de voorkeur heeft, danwel noodzakelijk is. Ethiopië, maar voornamelijk Nigeria heeft daarin een streepje voor vergeleken met Tunesië, waar Frans de tweede taal is. Aan de andere kant leert de ervaring van het eerdergenoemde bedrijf Agrocare in de vestiging in Tunesië dat het ook mogelijk is om Engels als voertaal te hebben met alle Tunesische werknemers op de werkvloer.

Ten slotte was er tot de COVID-19 crisis uitbrak sprake van een aanhoudend tekort aan personeel in de landbouwsector in Nederland, wat volgens het UWV voor 16% van de werkgevers resulteerde in belemmeringen in de bedrijfsvoering.<sup>136</sup> Dit cijfer is gepubliceerd in 2019, voordat de COVID-19 pandemie uitbrak. De verwachting van de sector is dat robotisering op de middellange termijn nog geen oplossing biedt voor deze arbeidsmarkttekorten. Onderzoek voor de tuinbouwsector wijst uit dat robots in de nabije toekomst kort-cyclische handelingen kunnen overnemen, maar naar verwachting duurt het nog zeker 15 tot 30 jaar voordat de sector volledig is gemechaniseerd.<sup>137</sup> Dat betekent dat voor in ieder geval de komende decennia de sector sterk afhankelijk zal blijven van handwerk. Deze periode zou kunnen worden overbrugd mede met inzet van een circulair migratieprogramma.

Tijdens het moment van schrijven hebben verschillende sub-sectoren binnen de landbouwsector geruime tijd stilgelegen als gevolg van de COVID-19 uitbraak, liggen

---

136 De Wit, J., en Van den Beukel, L. 2019. *Agrarische en groene sector: factsheet Arbeidsmarkt*, Amsterdam, UWV, <https://www.uwv.nl/overuwv/Images/factsheet-agrarisch-groene%20sector-2019.pdf>.

137 E. Pekkeriet en G. Splinter, *op. cit.* p. 39.

nog steeds stil of functioneren nog niet op het niveau van voor de uitbraak. De mate en snelheid van economisch herstel in Nederland zijn dan ook nog onzeker, maar het Centraal Planbureau (CPB) registreerde tussen februari en april 2020 een uitzonderlijke terugval van economische activiteiten: 10 á 15 procent.<sup>138</sup> Tussen maart en augustus nam het aantal werklozen in Nederland volgens het CBS met 150.000 toe. Dit cijfer daalde tussen augustus en november weer met bijna 50.000.<sup>139</sup> Deze aantallen zullen naar alle waarschijnlijkheid door de tweede *lockdown* sinds eind 2020 opnieuw oplopen. Het Nederlands bruto nationaal product (BBP) daalt volgens de CPB-basisramingen van september dit jaar met 5%.<sup>140</sup> Volgens het CPB is de onzekerheid over de economische ontwikkeling in Nederland in de komende kwartalen zeer groot, en zorgt dit, samen met resterende contactbeperkingen, voorlopig voor een rem op het herstel van economische activiteit.<sup>141</sup> In het tweede-coronagolfsenario van het CPB loopt de werkloosheid in 2021 op tot 10% van de beroepsbevolking.<sup>142</sup>

Minister van Landbouw & Natuur, Carola Schouten, is in haar Kamerbrief *Gevolgen van de COVID-19-crisis op land-, tuinbouw- en visserijsectoren* dan ook niet optimistisch over een snel herstel, en schreef:

“Uit de scenariostudies komt naar voren dat de sector landbouw, bosbouw en visserij op korte termijn bovengemiddeld geraakt wordt door de crisis. Bij een duur van de contactbeperkende maatregelen van 3 maanden bevinden de schattingen voor de toegevoegde waardeontwikkeling zich tussen -2% en -10%. [...] Daarnaast zal deze coronacrisis ook lange termijn effecten hebben, wat een grote impact kan hebben op de land- en tuinbouw.”<sup>143</sup>

Desalniettemin toonden specifieke sub-sectoren van de landbouwsector, zoals de glastuinbouw, en dan met name de groente- en fruitteelt, zich een paar maanden later relatief COVID-19 resistent, doordat zij creatieve initiatieven wisten te ontplooiën en (nieuwe) afzetkanalen wisten te vinden. Zo werd er vaker thuis gekookt en bewuster gegeten, wat leidde tot een toename in populariteit van maaltijdboxen en verspakketten, webshops en lokale producten. Tegelijkertijd bleef (met behulp van *Green Lanes* voor

---

138 Centraal Planbureau, 'Juniramingen 2020', 3.

139 Centraal Bureau voor Statistiek, 'Wat zijn de gevolgen van corona voor arbeid en inkomen?', december 2020. <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/cbs-cijfers-coronacrisis/wat-zijn-de-gevolgen-van-corona-voor-arbeid-en-inkomen->

140 Centraal Planbureau, 'Macro Economische Verkenning 2021', 2.

141 *Ibid.*, p. 15.

142 Centraal Planbureau, 'Kerngegevens tabel augustus 2020', 5. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Augustusraming-2020-2021.pdf>.

143 Schouten, C. 2020. *Kamerbrief DGA-EIA / 20134063: Gevolgen van COVID-19-crisis op land-, tuinbouw- en visserijsectoren*, Den Haag, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, 10.

goederentransporten) export mogelijk en keerden weinig Midden- en Oost-Europese werknemers naar verluid terug naar hun land van herkomst. Naar verwachting zal de agrarische sector – na een productiekrimp van 3% in 2020 – terugkeren naar een gemiddelde groei van circa 1%.<sup>144</sup> De brancheorganisatie Glastuinbouw Nederland voorziet dan ook zelfs na de pandemie-uitbraak blijvende arbeidstekorten in de gehele groene kolom: zowel functies op mbo-, hbo-, en wo-niveau.<sup>145</sup>

## 4.2 Focus op de ICT-sector

Naast de agrarische sector is ook de ICT-sector een potentieel domein voor een circulair migratieprogramma tussen Afrikaanse landen en Nederland. Ten eerste vanwege de potentie van de sector voor het creëren van werkgelegenheid en duurzame ontwikkeling in Afrikaanse landen.<sup>146</sup> De ICT-sector is relatief laagdrempelig en geeft direct toegang tot de arbeidsmarkt. Doordat er makkelijk vanuit huis gewerkt kan worden, ontstaat er ook voor vrouwen die beperkt toegang hebben tot werk buitenshuis, een mogelijkheid om geld te verdienen.<sup>147</sup> Daarnaast kunnen ondernemers door middel van digitalisering hun bedrijven betrekkelijk eenvoudig formaliseren en ontstaan zo mogelijkheden voor verdere groei.<sup>148</sup> Doordat in veel landen de huidige arbeid vervangbaar is door machines (bijvoorbeeld 44% in Ethiopië en 46% in Nigeria) is het van groot belang dat mensen vaardigheden gaan ontwikkelen die aansluiten bij de toekomstige arbeidsmarkt.<sup>149</sup>

ICT zal een belangrijke bron van werk zijn op de huidige arbeidsmarkt en die van de toekomst. Uit onderzoek van het Tunesische ministerie van Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek bleek al in de jaren '00 dat de ICT-sector banen scheidt in Tunesië. De werkgelegenheid in ICT is de afgelopen jaren toegenomen en zal naar verwachting alleen maar stijgen door de implementatie van het *Digital Tunisia 2020*

---

144 Van den Brink, H. 2020. *Uitdagende tijden voor agrarische sector*, Amsterdam, ING.

<https://www.ing.nl/zakelijk/kennis-over-de-economie/uw-sector/outlook/agrarische-sector.html>.

145 E. Pekkeriet en G. Splinter, *op. cit.* p. 15. Tevens is dit aan bod gekomen tijdens verschillende gesprekken met medewerkers van de brancheorganisatie Glastuinbouw Nederland.

146 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Youth at Heart: Jongeren in het hart van Nederlands ontwikkelingsbeleid*, 2020, 19.

147 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in perspectief: Goed voor de wereld, goed voor Nederland*, 2018, 20.

148 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *Digitalisering en jeugdwerkloosheid in Afrika*, 2020, 21, <https://www.adviesraadinternationalevraagstukken.nl/documenten/publicaties/2020/06/19/digitalisering-en-jeugdwerkgelegenheid-in-afrika>.

149 *Ibid.*, p. 25.

programma van de Tunesische overheid.<sup>150</sup> Ook de overheid in Ethiopië speelt in op de mogelijkheden die de digitale wereld biedt voor werkgelegenheid. In september 2020 is de *Digital Ethiopian Strategy 2025* goedgekeurd door de Raad van Ministers, met als doel een inclusieve digitale economie, als beloftevolle bron van werkgelegenheid.<sup>151</sup> Dat er een grote vraag is bij Afrikaanse jongeren naar ICT-vaardigheden, wordt bijvoorbeeld duidelijk in het programma *Coding for Employment* van de *African Development Bank* waar in één centrum in Noord-Nigeria 15.000 aanmeldingen waren voor een project met 100 beschikbare plekken.<sup>152</sup> Ook in Tunesië is er een grote interesse onder jongeren voor ICT. Het tertiaire onderwijs bestaat in Tunesië voor 40% uit technische opleidingen zoals ICT, bouwkunde en natuurwetenschappen.<sup>153</sup>

Wanneer ICT in Afrika ingezet wordt om duurzame groei en innovatie te realiseren, is de Europese Commissie overtuigd dat ICT ook een middel is om de *Sustainable Development Goals (SDG's)* te realiseren.<sup>154</sup> Door middel van digitalisering kunnen overheden meer mensen toegang geven tot kwalitatief betere en effectievere overheidsdiensten. Daarnaast kan digitalisering ook bijdragen aan meer transparantie en een versterking van de democratie.<sup>155</sup>

ICT is ten tweede een geschikt domein voor een circulair migratieprogramma, omdat het goed aansluit bij Nederlandse expertise. Nederland is namelijk de tiende exporteur van ICT-producten wereldwijd. Nederlandse kennisinstellingen en bedrijven zijn bovendien gespecialiseerd in kunstmatige intelligentie, toegepast op een maatschappelijk en ethisch verantwoorde manier. Volgens de Digitale Agenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is dit dan ook een terrein waar Nederland zich internationaal op kan onderscheiden.<sup>156</sup> Ook de Adviesraad Internationale Vraagstukken, die onlangs een advies uitbracht over jeugdwerkgelegenheid en digitalisering in Afrika, adviseert Nederland om ICT op het Afrikaanse continent in goede banen te leiden, door

---

150 African Development Bank, *Support project for the Implementation of the "Digital Tunisia 2020" National Strategic Plan*, 2017, 11, [https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Tunisia\\_-\\_Support\\_Project\\_for\\_the\\_Implementation\\_of\\_the\\_"Digital\\_Tunisia\\_2020"\\_National\\_Strategic\\_Plan.pdf](https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Project-and-Operations/Tunisia_-_Support_Project_for_the_Implementation_of_the_).

151 *Digital Ethiopia*, Capital Ethiopia <https://capitalethiopia.com/interview/digital-ethiopia/> (Geraadpleegd 2 december 2020).

152 AU-EU Digital Economy Task Force, *New Africa-Europe Digital Economy Partnership: Accelerating the Achievement of the Sustainable Development Goals*, 2019, 60, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/new-africa-europe-digital-economy-partnership-report-eu-au-digital-economy-task-force>.

153 N. Oomes et al, *op. cit.*

154 AU-EU Digital Economy Task Force, *op. cit.*, p. 7.

155 *Ibid.*, p. 50.

156 Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Digitale Agenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 2019, 33, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/06/03/rapport-digitale-agenda-voor-buitenlandse-handel-en-ontwikkelingssamenwerking>.



de onderzoeks- en kenniscapaciteiten van Afrikaanse kennisinstututen te versterken en uitwisseling tussen Afrikaanse en Nederlandse bedrijven en onderwijsinstellingen te vergroten. Dit zou kunnen worden vormgegeven via een circulair migratieprogramma tussen universiteiten en bedrijven in Afrikaanse landen en Nederland.<sup>157</sup> Niet alleen Nederland, maar de Europese Unie als geheel zal de komende jaren gaan inzetten op innovatie en ontwikkeling op het gebied van digitalisering. Om dit te realiseren is, volgens Europese Commissievoorzitter Von der Leyen, samenwerking met Afrika cruciaal.<sup>158</sup>

Ten derde zijn er reeds verschillende Nederlands bedrijven die ICT-taken, zoals *software development*, uitbesteden aan werknemers in Afrika, ook wel *offshoring* genoemd. *Offshoring* heeft verschillende voordelen voor Nederlandse bedrijven. Niet alleen is het goedkoper om taken uit te besteden aan werknemers buiten Europa, ook is er een gebrek in Westerse landen aan lokaal gekwalificeerd personeel. Via *offshoring* kan in die vacatures worden voorzien, snel worden opgeschaald en in een kortere tijd werk worden geleverd.<sup>159</sup> Uit een onderzoek van vakblad AG Connect en MSI-ACI-onderzoek blijkt dat van de 450 ondervraagde IT'ers in Nederland 57% kampt met een onderbezetting op de eigen afdeling. Voor 35% zorgt dit voor belemmering van groei in het bedrijf.<sup>160</sup> *Offshoring* ICT-projecten tussen Nederland en Nigeria, Tunesië en Ethiopië kunnen verschillende voordelen met zich meebrengen. ICT-offshoring projecten zorgen voor hooggeschoolde werkgelegenheid en – voor lokale begrippen – goedbetaald werk. Daarnaast heeft offshoring ook een positief effect op de binnenlandse IT-sector, doordat er niet alleen kennis wordt vergaard die lokaal kan worden gebruikt, maar ook doordat de offshore-industrie stimuleert dat er meer wordt geïnvesteerd in infrastructuur. Hierdoor kan de ICT-sector in Afrikaanse landen zich makkelijker uitbreiden en ontstaan er nieuwe banen met het aanleggen van deze infrastructuur.<sup>161</sup> Een voordeel van offshoring in Afrika in vergelijking met alternatieven in Azië, is dat er voor Nederlandse bedrijven minder tijdsverschil is tussen de werknemer en het bedrijf. Offshoring naar Afrikaanse landen wordt daarom ook wel *nearshoring* of *nearshore outsourcing* genoemd. Het nadeel is dat de infrastructuur in Afrikaanse

---

157 AIV, *Digitalisering en jeugdwerkloosheid in Afrika*, 2020, 9.

158 Von der Leyen. U., 2020, *Speech State of the Union 2020: Building the world we want to live: A Union of vitality in a world of fragility*, 16 September 2020, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655).

159 Het verschil tussen Outsourcing, offshoring en Nearshoring. Tips om uw project goed op te zetten, Daxx, Amsterdam, 2016, <https://www.daxx.com/nl/blog/offshore-team/verschil-tussen-outsourcing-en-offshoring> (Geraadpleegd op 15 september 2020).

160 Z.n. 2019. 'Trend: IT'ers zuchten onder personeelsgebrek', *Oost-Gelderland Business*, 1, 2019.

161 Tjia, P. 2010. *Offshore sourcing: de voordelen voor ontwikkelingslanden*, Groene IT / MVO, 30-31, <https://www.gpic.nl/MVO-offshore.pdf>.

landen minder is gestroomlijnd dan bijvoorbeeld in India.<sup>162</sup> Investerings in de digitale basisinfrastructuur zijn niet alleen nodig om meer toegang te creëren voor bedrijven, maar ook om de digitale kloof langs de lijnen van gender, geografie, leeftijd en inkomen in Afrika te verkleinen.<sup>163</sup>

Een eventueel circulair migratieprogramma in de ICT-sector heeft ook als voordeel dat er al verschillende proefprojecten zijn gestart en er dus enige institutionele infrastructuur voor is aangelegd en kennis en ervaring is opgedaan. Het eerdergenoemde MATCH-programma is een proefproject voor circulaire migratie tussen Afrikaanse en Europese landen (waaronder Nederland), dat vooral gericht is op Europese arbeidstekorten in de ICT, technologie en digitalisering sectoren.<sup>164</sup> Ook tussen België en Tunesië, en tussen Litouwen en Nigeria lopen er reeds circulaire ICT-mobiliteitsprogramma's. Praktisch gezien is de ICT-sector een makkelijke sector om circulaire migratie programma's op te zetten, omdat het niet noodzakelijk is dat de deelnemers Nederlands spreken. Vooral de Engelse taal is in deze sector van belang, en studie en werken in deze sector brengt doorgaans met zich mee dat mensen het Engels al vaardig zijn.<sup>165</sup> De ICT-sector biedt ook mogelijkheden om reeds te beginnen met een bilateraal samenwerkingsprogramma terwijl de COVID-19 crisis nog mobiliteitsbeperkingen oplegt. Zo blijkt uit de evaluatie van de *MPF* legale migratie proefprojecten van de Europese Commissie dat werken op afstand tijdens de huidige pandemie een veelbelovende oplossing is geworden om tijdelijke mobiliteitsbeperkingen te overbruggen. Ook na de pandemie kan het aantrekkelijk blijven om de opstartfase van verschillende projecten op afstand uit te voeren, alvorens de werknemer naar Nederland komt.<sup>166</sup>

Ten slotte, is de ICT een interessante sector voor circulaire migratie-programma's, omdat Nederland zelf kampt met een groot tekort aan ICT'ers. In 2017 was de helft van alle ICT-vacatures moeilijk vervulbaar, waardoor ICT-bedrijven zelf medewerkers uit het buitenland moeten halen of hun activiteiten moeten verplaatsen over de grens.<sup>167</sup>

---

162 Loohuis, K. 2018. *Wordt Afrika het nieuwe India?*, Amsterdam, AG Connect, <https://www.agconnect.nl/artikel/wordt-afrika-het-nieuwe-india>.

163 AIV, *Digitalisering en jeugdwerkloosheid in Afrika*, 2020, 19; En ministerie van Buitenlandse Zaken, *Digitale Agenda voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking*, 2019, 11.

164 *Match: Hiring African Talent*, Confidence in African Business (NABC), The Hague, <https://nabc.nl/doing-business-in-africa/strategic-programmes/match-labour-migration-from-nigeria-and-senegal/> (Geraadpleegd op 15 september 2020).

165 N. Oomes et al, *op. cit.*, p. 2.

166 D. Stefanescu, *op. cit.* p. 11.

167 *De tekorten in de ict zijn nog veel groter dan gesteld*, Intermediair, Amsterdam, 2019, [https://www.intermediair.nl/beroepen-functies/werkgelegenheid/tekorten-in-de-ict-zijn-veel-groter-dan-gesteld?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.intermediair.nl/beroepen-functies/werkgelegenheid/tekorten-in-de-ict-zijn-veel-groter-dan-gesteld?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (Geraadpleegd op 2 september 2020).

Hoewel in de agrarische sector de vraag naar arbeid (door robotisering en de beperkte beschikbaarheid van grond) structureel zal afnemen de komende decennia, wordt er verwacht dat er een structurele groei zal plaatsvinden in de vraag naar arbeid in de ICT-sector.<sup>168</sup> Ondanks de verwachte toenemende werkloosheid in Nederland als gevolg van de COVID-19 pandemie, blijkt dat er in de ICT-sector juist meer behoefte is ontstaan aan personeel. Mensen werken door de COVID-19 maatregelen namelijk meer thuis waardoor er ook meer mensen nodig zijn die verstand hebben van beveiligingssystemen en onlineplatforms.<sup>169</sup> De ICT-sector zit daardoor zowel in Nederland als in Afrikaanse landen in de lift.

## Conclusie onderzoeksvraag 4

*Welke match voor een circulair migratieprogramma is interessant tussen sectoren in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant en Nederland aan de andere kant, vanuit economisch en ontwikkelingsperspectief?*

Bezien vanuit de economische en ontwikkelingscontext in de drie Afrikaanse landen en Nederland zijn de tuinbouwsector en de ICT-sector interessante kandidaten voor een circulair migratieprogramma.

Investerings in de landbouwsector zijn van groot belang voor de ontwikkeling van de drie Afrikaanse landen; er is behoefte aan meer voedselzekerheid, nieuwe duurzame technologieën, en aan initiatieven die het imago van de landbouwsector verbeteren. Nederland heeft op het gebied van de landbouw ook internationaal onderscheidende expertise aan te bieden, en doet dat reeds langs in de bilaterale relaties met deze Afrikaanse landen die ook een thematische focus kennen op de landbouwsector. Voorts bestaan er al succesvolle mobiliteitsprogramma's in de landbouwsector, waarvan kan worden geleerd en institutioneel op voortgebouwd. In Nederland is de tuinbouwsector – en dan specifiek de glastuinbouwsector – tot op heden relatief COVID-19 resistent gebleken. De sector geeft te kennen nog steeds behoefte te hebben aan personeel in de gehele groene kolom (mbo-, hbo-, en wo-niveau). Wel moet daarbij de kanttekening geplaatst worden dat de economische naschokken van de COVID-19 crisis momenteel nog niet volledig vallen te voorspellen, en dat volgens de prognoses de werkloosheid in Nederland nog verder zal toenemen.

De (glas)tuinbouwsector ziet investering in Afrikaanse landen ook als een strategie om met de uitdagingen op het gebied van energieverbruik en verduurzaming,

---

168 N. Oomes et al, *op. cit.*, p. 16-18.

169 Baankansen zijn het grootst in ICT, onderwijs en zorg, NOS, Hilversum, 2020, <https://nos.nl/artikel/2343915-baankansen-zijn-het-grootst-in-ict-onderwijs-en-zorg.html> (Geraadpleegd op 20 september 2020).

arbeidstekorten en -kosten om te gaan. Circulaire migratieprogramma's kunnen mogelijk ook toegevoegde waarde hebben als aanjager van deze investeringen in Afrikaanse landen (deelnemers aan het circulaire migratieprogramma als katalysator, kwartiermaker en *joint venture* partner). Uitbreiding en verplaatsing van de betreffende Nederlandse bedrijven naar een van de Afrikaanse landen betekent doorgaans een meer duurzame, energiezuiniger productie door deze bedrijven. Lokale medewerkers van deze Nederlandse bedrijven uit de drie Afrikaanse landen kunnen mogelijk ook kandidaat zijn voor een circulair migratieprogramma.

Ook voor de ICT-sector is er een duidelijk gedeeld belang bij circulaire migratieprogramma's vanuit economisch en ontwikkelingsperspectief, en door de COVID-19 crisis en de intensivering van de digitalisering als gevolg daarvan, komt dit gedeelde belang nog sterker naar voren. De ICT-sector is ook in tijden van economische naschokken van de COVID-19 crisis een belangrijke bron van werkgelegenheid in zowel Afrikaanse landen als in Nederland. De mondiale acceleratie van de digitalisering als gevolg van mobiliteitsrestricties ter voorkoming van verspreiding van de ziekte is een kans voor Afrikaanse landen om meer mensen op een relatief laagdrempelige manier toegang te bieden tot de arbeidsmarkt van de toekomst. Nederland verkeert in een goede uitgangspositie om hier een belangrijke rol in te spelen. Er bestaat reeds een duidelijk beleidskader dat inzet op digitalisering van Afrikaanse landen, en een infrastructuur van ICT-opleidingen en -projecten waar Nederland als donor bij is betrokken.

Net als in het geval van de tuinbouwsector valt een strategische verbinding te maken met investeringen en vestiging door Nederlandse bedrijven in Afrikaanse landen, in het geval van ICT voor offshoring business. Het leveren van ICT-diensten voor de Nederlandse en Europese (en in de toekomst mogelijk Afrikaanse) markt vanuit Afrikaanse landen blijkt een interessant *businessmodel*, waarbinnen circulaire mobiliteitsprogramma's voor de training en opleiding van toekomstige managers van die offshore vestigingen een functie kunnen hebben. Ook op het niveau van ICT-werknemers lopen er reeds verschillende circulaire mobiliteitsprogramma's tussen Tunesië en Nigeria aan de ene kant en Europese landen aan de andere kant, waarvan kan worden geleerd en eventueel mee samengewerkt. In de Nederlandse arbeidsmarkt is er ondanks de opgelopen werkloosheid door de COVID-19 crisis ook nog steeds een tekort aan ICT'ers, hetgeen het gedeelde economische belang bij circulaire migratie nog eens onderstreept.

In de volgende twee hoofdstukken gaan we in op de mogelijkheden voor circulaire migratieprogramma's voor verschillende opleidingsniveaus.

# 5 De werkgevers

*Onderzoeksvraag 5: Wat zijn de behoeften, belangen en zorgen van werkgevers in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant, en van werkgevers in Nederland aan de andere kant ten aanzien van circulaire migratieprogramma's, en hoe kan hieraan tegemoetgekomen worden?*

Binnen de maatschappelijke en economische context in de thuislanden en Nederland, zoals geschetst in de afgelopen hoofdstukken, is het handelen van twee typen actoren cruciaal voor het welslagen van circulaire migratieprogramma's: de werkgevers en de mobiele werknemers. Naar de behoeften, belangen en zorgen van werkgevers rond circulaire migratieprogramma's bestaat nog weinig onderzoek, zeker waar het gaat om werkgevers in de Afrikaanse thuislanden. Niet in alle gevallen zal een mobiele werknemer die deelneemt aan een circulair migratieprogramma ook een werkgever in het thuisland hebben (mogelijk was hij of zij werkzoekend in het thuisland, student of zelfstandig ondernemer, dit hangt ook af van de selectie). In dat geval is die context evenwel toch van belang, aangezien het perspectief op werk in het thuisland een grote invloed uitoefent op de motivatie van de mobiele werknemer om terug te keren (en het programma daadwerkelijk circulair te maken).

De onderzoeksresultaten die beschikbaar zijn en onze gesprekken met werkgevers in Nederland, met Nederlandse investeerders in Afrikaanse landen, en met werkgevers in de Afrikaanse thuislanden suggereren dat de belangen van werkgevers niet persé parallel lopen met overwegingen afkomstig uit de maatschappelijke of politieke context die in de richting van circulaire migratie wijzen. Ook hier zal dus zorgvuldig naar het gedeelde belang moeten worden gezocht, en naar de voorwaarden waaronder circulaire migratie ook past in de productieprocessen van werkgevers.

## 5.1 Overwegingen van werkgevers bij circulaire migratie

Uit de literatuur en onze gesprekken komen vier typen overwegingen van werkgeverszijde naar voren ten aanzien van circulaire migratie. Allereerst, een internationaal mobiliteitsprogramma past niet in ieder bedrijfsmodel, en daar waar het wel past, is *finetuning* op basis van de precieze behoeften van de werkgevers essentieel voor het slagen van een dergelijk traject. Aan welke (nieuwe) vaardigheden en/of kennis is er behoefte, en in welke maanden is de medewerker het hardst nodig – zowel in Tunesië, Nigeria en Ethiopië als in Nederland? In het geval de circulaire migrant ook in het land van oorsprong werk heeft, werkt een mobiliteitstraject twee kanten op: waar de werkgever in één van de Afrikaanse landen een werknemer tijdelijk verliest,

krijgt de werkgever in Nederland er tijdelijk een werknemer bij, waarna de werknemer weer wordt geacht te vertrekken uit Nederland en bij zijn werkgever in het thuisland terugkeert. Dit dient voor beide werkgevers te lonen, willen zij besluiten zich te committeren. Het is dus van cruciaal belang in een vroeg stadium werkgevers uit de thuislanden en uit Nederland te betrekken bij de precieze inrichting van een circulair migratietraject. Uit de recente evaluatie van *MPF*-proefprojecten van de Europese Commissie blijkt dat proefprojecten waarbij in de ontwerpfase van het project de tijd is genomen om werkgevers te betrekken, de meeste kans hebben om het project op te schalen. Deze evaluatie stelt dat het belangrijk is dat de motivaties van de werkgevers om mee te doen aan een mobiliteitsproject goed in kaart moeten worden gebracht.<sup>170</sup>

Ten tweede brengt het aanstellen van mobiele werknemers in Nederland verplichtingen met zich mee, waar de werkgever zich, in het kader van goed werkgeverschap om dient te bekommeren: huisvesting, verzekeringen, goede en veilige arbeidsomstandigheden, het faciliteren van veilig woon- en werkverkeer, en integratie van een mobiele werknemer uit een andere werkcultuur in de werkprocessen van de werkgever. Voor een internationaal mobiele werknemer brengt dit meer zorg met zich mee dan voor een autochtone medewerker, aangezien die doorgaans al in Nederland woont, is verzekerd en het land en de Nederlandse manier van werken kent. De grootste pull-factor voor kleine en middelgrote ondernemingen om deel te nemen aan een mobiliteitsproject is dan ook hun behoefte aan ondersteuning bij administratieve lasten voor het organiseren van internationale mobiliteit. Proefprojecten creëren toegang tot internationaal talent, waar kleine en middelgrote ondernemingen zelf, door de verschillende verplichtingen en regelgeving, anders lastig toegang tot krijgen.<sup>171</sup> Een andere belangrijke functie die proefprojecten vervullen is de organisatie van een fase van wederzijdse oriëntatie en culturele kennismaking voor kandidaat werkgevers en kandidaat mobiele werknemers. Er is een grote onbekendheid bij de meeste Nederlandse werkgevers over het werken met mobiele werknemers uit de drie Afrikaanse landen die centraal staan in deze studie.

Een derde overweging betreft de vraag hoe investeringen in de opleiding van een migrant kunnen lonen voor een werkgever in Nederland, als die werknemer maar tijdelijk blijft? Met andere woorden: waarom zou een werkgever in Nederland die een vacature vervuld ziet door een migrant die net ingewerkt is en goed functioneert, deze weer laten gaan?

Een laatste bedenking die naar voren kwam in gesprekken met werkgevers in de thuislanden, is dat het terugkeren van een mobiele werknemer na een circulair migratietraject gepaard kan gaan met verandering in gedrag en eisen die hij of zij stelt aan

---

170 D. Stefanescu, *op. cit.* p. 8

171 *Ibid.* p. 8

de werkgever, zoals een hoger salaris, of aansturen op een promotie. Ook vrezen werkgevers in het thuisland dat mobiele werknemers simpelweg niet terugkeren naar het land van herkomst of naar de bedrijven waar zij voorheen werkten.

Hieronder wordt bekeken hoe de bovengenoemde overwegingen van werkgevers kunnen worden geacommodeerd bij de inrichting van eventuele circulaire migratieprogramma's op drie niveaus in zowel de tuinbouwsector als de ICT-sector: mbo-, hbo- en wetenschappelijk niveau.

## 5.2 Mbo-niveau

Als we nadenken over de inpassing van een eventueel circulair agrarisch migratieprogramma op mbo-niveau in het productieproces van Nederlandse werkgevers, dan ligt voor de tuinbouwsector de verbinding met seizoenwerk voor de hand. Er is in de zomermaanden in Nederland in de tuinbouw behoefte aan middelbaar geschoolde seizoenarbeiders voor laaggeschoolde arbeid, zoals het plukken en verkopen van fruit en groenten.<sup>172</sup> Nederlandse werkgevers geven aan dat mbo-niveau als uitgangspunt voor arbeidsmigranten voor dit type werk wenselijk is, omdat ook enig Engels (vooral een aandachtspunt in het geval van Tunesië) of Nederlands moet worden geleerd, en mensen zich moeten kunnen aanpassen aan een nieuwe omgeving. Ook is het mbo-niveau wenselijk, aldus de Nederlandse werkgevers, omdat uit deze groep doorgaans personen worden geselecteerd voor promotie tot bijvoorbeeld heftruckbestuurder, of voor het behalen van een spuitlicentie, met het oog op gewasbescherming binnen het bedrijf.

Met betrekking tot de inpassing van een circulair agrarisch migratieprogramma in het productieproces van werkgevers in de thuislanden, zou het interessant zijn om nader studie te maken van het circulaire seizoenwerkprogramma dat al decennialang tussen een aantal Tunesische en Franse provincies functioneert. De mobiele werknemers die deelnemen aan dit programma hebben veelal zelf een klein agrarisch bedrijf, dat ze tijdens hun werkperiode in Frankrijk aan anderen kunnen overlaten, waarna ze ook weer terugkeren in hun eigen bedrijf. Sommigen hebben een baan in de informele landbouwtransportsector, velen verkopen ook zaken die ze meenemen uit Frankrijk op de informele markt in Tunesië. Een klein aantal werkt niet in het laagseizoen aangezien het salaris dat verdiend wordt in Frankrijk voldoende kan zijn voor levensonderhoud in de rest van het jaar in Tunesië.<sup>173</sup>

---

172 J. de Wit en L. van den Beukel, *op. cit.*

173 Questions answered by H el ene Hammouda by email, 2020. OFII, Tunis, Juli.

We zijn ook nagegaan of het idee zou functioneren om werknemers die in het hoogseizoen in de thuislanden werken, in het laagseizoen in Nederland te laten werken, mogelijk zelfs binnen hetzelfde Nederlandse concern (*intra-company* circulaire migratie). Dit bleek echter niet te passen in het productieproces van de Nederlandse investeerders in Tunesië die we hierover spraken, aangezien het hoogseizoen in de thuislanden en in Nederland in de praktijk zo goed als samenvallen. Bovendien proberen deze grote Nederlandse bedrijven in Tunesië juist door investeringen een jaarronde productie te realiseren, waardoor zij hun (schaarse) werknemers het gehele jaar nodig hebben in Tunesië.

Wat betreft de tweede bovengenoemde overweging, aangaande de verplichtingen die voor werkgevers voortvloeien uit een circulair migratieprogramma, is er nog weinig ervaring met derdelanders op mbo-niveau in Nederland aangezien het bestaande juridische kader daar niet veel ruimte voor biedt (zie hoofdstuk 7 over het recht). De ervaring die er wel is met een andere groep arbeidsmigranten in deze sector op dit niveau, namelijk de mensen afkomstig uit Midden- en Oost-Europa (MOE) die gebruik maken van het vrij verkeer van werknemers binnen de EU, leert dat Nederland niet altijd wordt gezien als meest aantrekkelijke bestemming. Onder andere in Polen wordt regelmatig bericht over het gebrek aan gastvrijheid van Nederland voor arbeidsmigranten.<sup>174</sup> Dit heeft onder meer te maken met de reputatie op het gebied van huisvesting en loonzekerheid, die in sommige gevallen te wensen over laat. De sector probeert hier iets aan te doen, en de brancheorganisatie Glastuinbouw Nederland heeft in haar jaarplan 2020 de volgende ambitie geformuleerd:

“De glastuinbouw wil bekend staan als een goede en aantrekkelijke werkgever met een professioneel en sociaal personeelsbeleid, een eerlijke, veilige en gezonde werkomgeving en goede primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden.”<sup>175</sup>

Om dit te realiseren is de ondernemerswerkgroep Arbeidsmarkt en Onderwijs van Glastuinbouw Nederland bezig met het opstellen van een masterplan dat zal ingaan op onder andere keurmerken, een helpdesk voor internationale werknemers, ontwikkeling van internationale werknemers, en het verzamelen van ‘*best practises*’.<sup>176</sup>

---

174 Meindertsma, B. 2016. *De Polen vinden het welletjes in het Westland*, Hilversum, NOS, <https://nos.nl/artikel/2143893-de-polen-vinden-het-welletjes-in-het-westland.html>.

175 Glastuinbouw Nederland, *Jaarplan 2020*, 2020, 2.

176 Glastuinbouw Nederland, 2020. *Glastuinbouw Nederland werkt aan Masterplan internationale Werknemers: 'Het moet anders!'*, 2020. November, <https://www.glastuinbouwnederland.nl/nieuws/glastuinbouw-nederland-werkt-aan-masterplan-internationale-werknemers-het-moet-anders/>.



In onze gesprekken met glastuinbouwers in Nederland kwamen we ook ondernemers tegen die zich als nieuwe generatie glastuinbouwers presenteren. Zij willen nadrukkelijk iets maken van het werken met arbeidsmigranten, en strategisch meer investeren in goede huisvesting en werk- en leefomstandigheden. Daarbij lijkt het aspect van ruimte ook een rol te spelen: in de zuidelijke provincies hebben de tuinbouwers wellicht meer mogelijkheden om het bedrijf en de huisvesting ruimer op te zetten. Dit zou kunnen pleiten voor een provinciegericht aanpak, waarbij een circulair migratieprogramma naar het voorbeeld van het Frans-Tunesische programma wordt gericht op een beperkt aantal provincies in het thuisland en in Nederland (bijvoorbeeld Limburg en Noord-Brabant).

Voor werkgevers in Nederland is een circulair agrarisch migratieprogramma dan vooral interessant als het meervoudig circulair zou zijn, dat wil zeggen dat dezelfde groep mensen ieder jaar terugkeert voor werk bij dezelfde bedrijven. In dat geval rendeert een investering in leren op de werkvloer namelijk pas, ook waar het gaat om relatief laaggeschoold werk. Verschillende tuinbouwondernemers die we spraken zijn om die reden bereid om contracten aan te bieden waarbij dezelfde mobiele werknemer drie jaar op rij telkens tijdelijk terug zou keren, met een mogelijke verlenging van het contract bij goede prestaties. Frankrijk heeft in 2007 een werkvergunning in het leven geroepen voor dit doel. Een seizoenarbeider wordt in dit geval in de gelegenheid gesteld om gedurende drie jaar op rij terug te keren naar Frankrijk voor seizoenwerk, onder de voorwaarde dat zijn of haar hoofdverblijfplaats elders blijft en hij of zij een arbeidscontract heeft.<sup>177</sup>

De kwestie van stijgende aspiraties lijkt vooral goed te accommoderen als de mobiele werknemer een eigen bedrijf heeft waar hij of zij na de werkperiode in Nederland terug zou kunnen keren. Medewerkers van het Franse OFII, dat het Frans-Tunesische circulaire seizoenprogramma faciliteert, vertelden dat in dit geval financiële middelen en nieuw opgedane kennis in het eigen bedrijf worden geïnvesteerd. Ook in grotere bedrijven of kibboetsen zoals die in sommige staten in Nigeria bestaan, lijken er mogelijkheden om te accommoderen dat circulaire arbeidsmigranten promotie maken bij terugkeer. In middelgrote ondernemingen zijn de mogelijkheden hiervoor relatief beperkt. In het volgende hoofdstuk over de aspiraties van de mobiele werknemers gaan we verder in op het punt van het perspectief bij terugkeer.

Als we denken aan de inpassing van een eventueel circulair programma in de ICT-sector, dan ligt het mbo-niveau wat minder voor de hand. De ontwikkeling van de ICT-markt in Nederland laat zien dat het aantal vacatures op mbo-niveau langzaam afneemt.

---

177 K. Hooper en C. Le Coz, *op. cit.*, voetnoot 131, p. 4.

Dit komt onder andere doordat bedrijven steeds meer gebruik maken van kunstmatige intelligentie en standaardpakketten voor de ontwikkeling van apps en websites.<sup>178</sup>

### 5.3 Hbo-niveau

Op hbo-niveau passen twee typen circulaire mobiliteitsprogramma's bij de productieprocessen van ondernemers in de tuinbouw- en ICT-sector in de thuislanden en in Nederland: (1) tijdelijk werk van professionals en/of middenmanagement op hbo-niveau in Nederlandse bedrijven; (2) korte opleidingen van middenmanagement in Nederland. Hierbij gaat het in de agrarische sector door de aard van het werk om minder grote aantallen op hbo-niveau dan een eventueel circulair migratieprogramma op mbo-niveau. In de ICT-sector is er echter een grote vraag naar ICT'ers op hbo-niveau.<sup>179</sup>

Zowel Nederlandse investeerders in de Afrikaanse landen als landbouw- en ICT-ondernemers uit de betreffende landen zelf zijn geïnteresseerd om het middenmanagement tijdelijk in Nederland te laten werken. Bij de Nederlandse investeerders gebeurt dat in sommige gevallen al mondjesmaat binnen het Nederlandse bedrijf zelf, door de mobiele werknemer een periode in de vestiging in Nederland te laten werken. Dit biedt de gelegenheid voor de Afrikaanse manager om het Nederlandse moederbedrijf beter te leren kennen, *soft skills* te ontwikkelen, en op de werkvloer in Nederland nieuwe technologieën, productieprocessen en/of HR-processen te leren kennen. Deze socialisatie binnen de 'Nederlandse manier van ondernemen' wordt door de Nederlandse investeerders gezien als cruciaal voor een mogelijke promotie van deze middenmanagers naar leidinggevende taken binnen het Nederlandse bedrijf. Verschillende Nederlandse ondernemers die succes hebben in deze Afrikaanse landen willen opschalen en hebben om die reden meer managers nodig. Bovendien denken verschillenden van hen na over lokale plaatsvervangers, omdat hun gezin nog in Nederland woont, of omdat zij op termijn Nederland weer liever als thuisbasis zouden hebben.

Afrikaanse ondernemers uit de tuinbouwsector zijn geïnteresseerd in een circulair migratieprogramma om hun middenmanagement in Nederland te laten werken of om zelf op deze vacatures te reageren, omdat ze op die manier hopen kennis op te doen over onder andere toegang tot exportnetwerken en distributiekanaalen naar Europa. In deze plannen van landbouwondernemers in de thuislanden passen ook

---

178 Schop, E., 'ICT-functies op mbo-niveau verdwijnen in hoog tempo', AG Connect, 2018, februari, <https://www.agconnect.nl/artikel/ict-functies-op-mbo-niveau-verdwijnen-hoog-tempo> (Geraadpleegd op 18 september 2020).

179 *Ontwikkeling arbeidsvraag*, Nationaal Techniekpact, Utrecht, <https://www.techniekpactmonitor.nl/ontwikkelingen-arbeidsmarktvaag-techniekict> (Geraadpleegd op 18 september 2020).

korte cursussen voor hun middenmanagement, waarbij de mobiele werknemers niet voor werk maar voor studie naar Nederland zouden komen. De trend bij Nederlandse onderwijsinstellingen – zoals *Wageningen University & Research* en het *Wageningen Centre for Development Innovation* – naar meer modulair onderwijs past goed bij deze behoefte, omdat op die manier de werknemer niet te lang aan de bedrijfsprocessen in het thuisland onttrokken wordt. Overigens werken de onderwijsinstellingen ook – mede daartoe aangezet door de COVID-19 crisis – aan digitalisering van hun cursusaanbod. Cursussen zouden dan ook vanuit het thuisland kunnen worden gevolgd. Daarbij wordt gedacht aan een modulair mastertraject, waarbij de eerste modules (zolang de COVID-19 crisis mobiliteitsbeperkingen oplegt) vanuit het thuisland worden gevolgd, met uitzicht op latere modules die in Nederland kunnen worden gevolgd.

Goed werkgeverschap manifesteert zich op het hbo-niveau vooral in het ervoor zorgdragen dat de mobiele werknemer gedurende de tijd in Nederland verzekerd is, en een verblijfplaats tot zijn of haar beschikking heeft in de buurt van het bedrijf of de onderwijsinstelling. Waar het circulaire programma korte cursussen zou betreffen valt een verbinding te maken met het bestaande Nederlandse *Orange Knowledge Programme (OKP)* of het *MENA Scholarship Programme (MSP)*. De werknemer kan in samenwerking met de werkgever een voorstel indienen voor een beurs in deze kaders. Het aantal beurzen zou kunnen worden uitgebreid in het kader van een nieuw circulair programma specifiek gericht op de tuinbouw- of ICT-sector. Krijgt de werknemer deze beurs toegekend, dan kan hij afreizen naar Nederland voor een korte cursus (12 – 365 dagen) of een masteropleiding (maximaal 2 jaar) en ontvangt hij een dagelijkse vergoeding tijdens zijn verblijf, wordt het visum vergoed en de verzekering geregeld. Voorts wordt huisvesting gefaciliteerd door de onderwijsinstelling waar de werknemer de cursus of master zal gaan volgen. Het is echter wel aan de werkgever in het thuisland om het salaris door te betalen.

Vergeleken met het mbo-niveau, is terugkeer op hbo-niveau een minder grote zorg voor de werkgevers in het thuisland, omdat de werkgever verschillende instrumenten in handen heeft om de werknemer daadwerkelijk te laten terugkeren. Allereerst wordt bij een werkervaring bij het Nederlandse moederbedrijf en in het geval van een cursus, het salaris doorbetaald door de werkgever in het thuisland. Mocht een medewerker besluiten niet terug te keren naar Tunesië, Nigeria of Ethiopië, dan zal dit stopgezet worden. Ten tweede is er een concreet vooruitzicht op promotie binnen het bedrijf in het thuisland. De werkervaring of cursus heeft het doel de werknemer voor te bereiden op een managementpositie.

## 5.4 Wo-niveau

Wat de focus op de land- en (glas)tuinbouwsector betreft, bestaat er op wo-niveau zowel in Nederland als in de Afrikaanse thuislanden behoefte aan wetenschappelijk

onderzoek naar gemeenschappelijke vraagstukken waar de duurzame landbouw zowel hier als daar mee te maken krijgt. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om verduurzaming van productieprocessen en verpakkingsmaterialen, kennis over plantenziekten, irrigatiemethoden, robotisering en ontziltling. Landbouwuniversiteiten en technische universiteiten daar en hier zijn ook geïnteresseerd in de (uitbouw van) samenwerking op deze terreinen. Circulaire migratieprogramma's voor wetenschappers kunnen de vorm aannemen van programma's voor PhD-studenten en postdoctorale onderzoekers, die voor een langere periode onderzoek doen in zowel het thuis- als gastland.

Deze uitwisseling zal hoogstwaarschijnlijk plaatsvinden tussen twee of meer universiteiten – waarbij een bedrijf of overheid uit het gastland als derde actor betrokken kan zijn. Een voordeel hiervan is dat de mobiele werknemer niet direct deelneemt aan het productieproces, maar zelfstandig onderzoek doet, waardoor de werkgever in het thuisland niet direct afhankelijk is van zijn of haar werkzaamheden. Dat brengt flexibiliteit met zich mee, zowel voor de werknemer als voor de werkgever.

Kijkend naar goed werkgeverschap, ligt de verantwoordelijkheid van het uitbetalen van salarissen, de visumprocedure en huisvesting van de werknemer voornamelijk bij de universiteiten. De *Wageningen University & Research (WUR)* heeft voor dit jaar bijvoorbeeld zes beschikbare posities voor PhD-studenten, en per individu wordt er 70.000 euro beschikbaar gesteld voor het verblijf van 18 maanden in Wageningen, reiskosten, supervisie en kosten voor de visumprocedure.<sup>180</sup> De periode dat de werknemer in Tunesië, Nigeria of Ethiopië werkt, komen echter wel voor de rekening van de lokale universiteit of de werkgever in het thuisland.

In gesprekken met de Wageningen Universiteit kwam naar voren dat zich weinig tot geen problemen voordoen met de terugkeer van PhD-studenten en Postdocs naar het land van herkomst. Hoewel het per traject verschilt hoe vaak, wanneer en voor hoelang een PhD-student naar Wageningen komt, wordt er over het algemeen vanuit gegaan dat zij het traject starten in Wageningen (eerste jaar), en het traject tevens afsluiten in Wageningen (vierde jaar). Mocht besloten worden om niet terug te keren, dan wordt het programma en dus het salaris stopgezet. De universiteit zou graag zien dat excellente alumni voor langere tijd aan de universiteit verbonden kunnen worden. Indien dit in een circulaire vorm zou moeten, dan zou gedacht kunnen worden aan een postdocprogramma, of aan onderzoek *sabbaticals* van Afrikaanse wetenschappelijke staf aan Nederlandse universiteiten.

---

180 Een overzicht van de PhD-sandwich programma's: *Wageningen Graduate School Sandwich PhD*, Wageningen University & Research, Wageningen, <https://www.wur.nl/en/Education-Programmes/PhD-Programme/Categories-of-PhD-Candidates/Sandwich-PhD-Candidates.htm>.

Waar het gaat om de ICT-sector, lopen werkgevers tegen forse arbeidsmarkttekorten aan op wo-niveau. Binnen de ICT-sector in Nederland werd in 2018 bij 70% van de bijna 57.000 vacatures gevraagd naar kandidaten met minimaal een hbo-diploma. Bij 10% van de vacatures werd er specifiek gevraagd naar een kandidaat met een wo-diploma. 80% van de ICT-vacatures in Nederland waren in 2018 dus beschikbaar voor kandidaten met een wo-achtergrond.<sup>181</sup> Naar verwachting lag het werkelijke aantal openstaande vacatures nog hoger, omdat veel vacatures niet gepubliceerd werden doordat de invulling ervan door het bedrijf als kansloos werd beschouwd.<sup>182</sup>

Ondanks dat er als gevolg van COVID-19 een kleine trendbreuk te zien is in het aantal openstaande ICT-vacatures in 2020, is het aantal nog steeds hoog. In de eerste helft van 2020 stonden er naar schatting 23.100 vacatures open voor ICT'ers met het hoogste beroepsniveau (beroepsniveau 4). Bij beroepsniveau 4 gaat het om "zeer complexe gespecialiseerde taken waar hoger of wetenschappelijk onderwijsniveau voor is vereist".<sup>183</sup> De meest gevraagde ICT-beroepen zijn op dit moment: *software developer*, *front-end developer*, *back-end developer*, *stelselbeheerder*, *operator* en *app developer*.<sup>184</sup>

Een mobiliteitsprogramma voor hoogopgeleide Afrikaanse ICT-*developers* zou dus zeer goed aansluiten bij de behoeften van Nederlandse werkgevers. We zien hiervoor tenminste drie modellen reeds functioneren in de markt, waarop een Nederlands ICT-partnerschapsprogramma met de Afrikaanse landen in kwestie zou kunnen aansluiten.

Als alternatief voor circulaire migratie betreft een eerste model *nearshoring* naar individuele ICT-*developers* in Afrika voor Nederlandse veelal MKB-bedrijven. Een interessante onderneming in deze jonge branche is het Nederlandse online platform Tunga. Tunga koppelt Afrikaans IT-talent vanuit voornamelijk Uganda, Nigeria en Egypte aan Westerse MKB-bedrijven die een tekort hebben aan goede softwareprogrammeurs.<sup>185</sup> Op dit moment werken er rond de 90 *developers* voor Tunga vanuit 24 Afrikaanse landen (waaronder Nigeria). De projecten van Tunga zouden uitgebreid kunnen worden naar Ethiopië en Tunesië, door de mogelijkheden

---

181 De Wit, J., en Kalkhoven, F. 2019. *ICT-beroepen: Factsheet arbeidsmarkt*, Amsterdam, UWV.

182 *De tekorten in de ict zijn nog veel groter dan gesteld*, Intermediair, Amsterdam, 2019, [https://www.intermediair.nl/beroepen-functies/werkgelegenheid/tekorten-in-de-ict-zijn-veel-groter-dan-gesteld?utm\\_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F](https://www.intermediair.nl/beroepen-functies/werkgelegenheid/tekorten-in-de-ict-zijn-veel-groter-dan-gesteld?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F) (Geraadpleegd op 4 september 2020).

183 *Ontwikkeling arbeidsvraag*, Nationaal Techniepact, Utrecht, <https://www.techniepactmonitor.nl/ontwikkelingen-arbeidsmarktvaart-techniekict> (Geraadpleegd op 18 september 2020).

184 Welke ICT vaardigheden heb je nodig in 2020?, ICTtrainingen.nl, Arnhem, <https://icttrainingen.nl/blog/ict-vaardigheden> (Geraadpleegd op 20 september 2020).

185 *Why Africa: Tackling huge youth unemployment*, Tunga, Kampala, <https://tunga.io/our-story#africa> (Geraadpleegd op 16 september 2020).

van het platform te tonen en bespreken met instanties verantwoordelijk voor werkcreatie of arbeidsbemiddeling in deze landen. Hoewel de programma's van Tunga nog niet beschikken over een mobiliteitscomponent, zou het zeer nuttig zijn om mobiliteitscomponenten te koppelen aan Afrikaanse *nearshoring* projecten. Wanneer een Afrikaanse *developer* is gerekruteerd en een periode *remote* en online is ingewerkt, zou een mobiliteitscomponent van bijvoorbeeld een maand tot zes weken heel nuttig zijn, om ingewerkt te worden in het team van het moederbedrijf, en eventueel een korte aanvullende opleidingsmodule te volgen. Dit zou een grote toegevoegde waarde hebben in termen van *upskilling* van de betrokken *developer*, en voor het Nederlandse bedrijf met het oog op het maximaal productief maken van de *developer* in zijn of haar team. Daarnaast zou het voor beide partijen een mooie gelegenheid zijn om elkaar beter te leren kennen. Een veelbelovend, grootschalig outsourcing programma wordt momenteel in Ethiopië opgezet door het Nederlandse investeringsbedrijf Nedamco, in samenwerking met grote *cloud* bedrijven als Microsoft, Google en Amazon, en met de relevante Ethiopische autoriteiten. Onder de noemer *Nedamco Ethiopia Cloud initiative*, is in de komende tien jaar het doel om honderd duizend Ethiopische jongeren op te leiden in de *cloud* technologie – met een beurzensysteem resulterend in een internationaal erkend certificaat – opdat zij voor internationale bedrijven kunnen gaan werken. Ook in het kader van dit initiatief is een mobiliteitselement denkbaar en wenselijk. Nedamco heeft aangegeven zelf van plan te zijn om aan uitmuntende studenten een korte stageplek aan te bieden bij het moederbedrijf of bij een Europese universiteit.

Een tweede model – als alternatief voor circulaire migratie – betreft grotere Nederlandse ICT-bedrijven die kiezen voor *nearshoring* in een Afrikaans land met een eigen vestiging aldaar. Zo heeft CED, een Nederlands ICT-diensten bedrijf, een vestiging in Tunis van waar uit het bedrijf digitaal diensten voor de Europese markt aanbiedt voor bijvoorbeeld afhandeling van autoschade. Ook voor deze grotere Nederlandse bedrijven met *nearshore* vestigingen in Afrikaanse landen, is een mobiliteitscomponent interessant. Wanneer een werknemer in die vestiging in aanmerking komt voor managementtaken, is het van belang dat hij of zij de cultuur en werkprocessen van het moederbedrijf leert kennen of modules in bedrijfsmanagement volgt in Nederland. Meerdere werkverblijven in Europa zijn dan een logische manier om te socialiseren in het Nederlandse bedrijf voorafgaand aan promotie tot bijvoorbeeld manager van een *nearshore* vestiging in een Afrikaans land.

Een derde interessant model betreft rekrutering van Afrikaanse *developers* voor een circulair migratieprogramma of herlocatie (niet-tijdelijke migratie) naar Nederland. Deze diensten worden bijvoorbeeld aangeboden door het Nederlandse bedrijf Caspar Coding, een platform dat Afrikaanse *developers* koppelt aan Europese en Canadese bedrijven. Caspar Coding is ooit begonnen met *offshoring*, maar nadat *developers* en bedrijven aangaven liever in-house dan *remote* te werken, is Caspar Coding zich gaan inzetten op het fysiek plaatsen van Afrikaanse *developers* binnen bedrijven die gevestigd zijn in Europa of Canada. Een ander internationaal HR-platform dat zich

richt op vergelijkbare rekrutering van onder andere Afrikaanse ICT-*developers* voor bedrijven in meer dan dertig landen, is Aldelia. Aldelia heeft als missie om Afrikaanse talenten te ondersteunen in hun employability en zichtbaarheid om een baan te vinden in deze sector, en wil geïnteresseerde bedrijven toegang bieden tot een breed aanbod aan kandidaten om hun vacatures in te vullen. Aldelia is ook gevraagd door IOM om in het circulaire migratieproject MATCH Nigeriaanse en Senegalese ICT-kandidaten te verbinden met bedrijven in Nederland. Een voorbeeld waar Nigeriaanse *developers* zijn verbonden aan Litouwse ICT-bedrijven is het *Digital Explorers* programma, een proefproject dat is gefinancierd vanuit de Migration Partnership Facility van de Europese Commissie. Dit programma kende naast de mobiliteit van de *developers* nog een andere interessante mobiliteitscomponent, namelijk een reis van de Litouwse werkgevers naar Nigeria. In Abuja is in het kader van dit project een driedaagse *hackaton* georganiseerd en een tweedaagse training. Deze fase in het project, was heel belangrijk om wederzijdse reserves, wantrouwen en verkeerde verwachtingen weg te nemen. Een mobiliteitscomponent waarbij de werkgever een korte periode naar Ethiopië, Nigeria of Tunesië gaat voorafgaand aan de aanstelling van de Afrikaanse werknemer, zou dan ook kunnen bijdragen aan een goede match tussen werkgever en werknemer.

Het is van belang te constateren dat de internationale rekruteringsbedrijven Aldelia en Caspar Coding niet expliciet gericht zijn op circulaire migratie, en dat werkgevers in de ICT-branche die investeren in het rekruteren van schaarse talenten ook niet persé geïnteresseerd zijn in circulaire migratie. Sterker nog, tenzij een aparte inspanning gericht wordt op een zeer interessant werkperspectief bij terugkeer in het land van oorsprong, lijkt het meer voor de hand te liggen dat deze talenten, zodra ze de hoge drempel hebben bereikt van benodigde skills voor de internationale markt voor *developers*, internationaal zeer gewilde arbeidskrachten worden waarvoor ook werkgevers in bijvoorbeeld Canada of Duitsland bereid zijn een hoge prijs te betalen. Gezien de krappe arbeidsmarkt voor hooggeschoolde IT'ers, is het voorstelbaar dat Nederlandse werkgevers hun nieuwe Afrikaanse collega na een succesvolle periode liever in dienst houden dan zien terugkeren naar het thuisland. Deze vrij logische dynamiek is ook opgetreden in het ICT-project *Digital Explorers* tussen Litouwen en Nigeria. In onze gesprekken rond dit overigens inspirerende project viel ons reeds op dat relatief weinig van tevoren bedacht, laat staan geregeld, was voor de terugkeerfase naar Nigeria van de betrokken talenten. Nu blijkt dan ook dat 11 van de 15 Nigeriaanse *developers*, na het afronden van het proefproject, door dezelfde of andere Litouwse werkgevers vast in dienst zijn genomen.

Een alternatief voor circulaire migratie, om situaties van *brain drain* zoals in het *Digital Explorers* project te compenseren, is dan de formule van een zogenaamd *Global Skill Partnership*. In dit geval zou Nederland voorzien in de technologie en middelen om potentiële migranten te trainen in de precieze competenties en vaardigheden die gevraagd worden door Nederlandse bedrijven. Het Afrikaanse partnerland verzorgt die training en krijgt ook steun voor de training van kandidaten die niet zullen migreren

naar Nederland, waardoor er per saldo *brain gain* in plaats van *brain drain* plaatsvindt, ondanks dat een deel van de migrerende kandidaten niet (direct) terugkeert naar het thuisland. In de ICT-sector, waar de behoefte aan opleidingen in de Afrikaanse landen groot is, en waar migrerende kandidaten mogelijk bij bedrijven in Nederland terecht komen die hen graag in dienst houden, is het *Global Skill Partnership* een interessant alternatief voor circulaire mobiliteitsprogramma's. Zo hebben Marokko en Vlaanderen samen een *Global Skill Partnership* opgezet voor ICT-professionals.<sup>186</sup> Voor het opzetten voor een *Global Skill Partnership* vanuit Nederland zou het bovengenoemde Tunga een interessante partner zijn. Tunga biedt zelf al trainingen aan, maar zou dit graag willen uitbreiden.

## Conclusie onderzoeksvraag 5

*Wat zijn de behoeften, belangen en zorgen van werkgevers in Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant, en van werkgevers in Nederland aan de andere kant ten aanzien van circulaire migratieprogramma's, en hoe kan hieraan tegemoetgekomen worden?*

Uit onze gesprekken met ondernemers in de tuinbouw- en ICT-sector in Nederland, en in de drie Afrikaanse landen blijkt dat een circulair arbeidsmigratieprogramma goed zou kunnen aansluiten op de behoeften van werkgevers hier en daar, en van Nederlandse investeerders aldaar. Voor de tuinbouwsector is er, zowel op het mbo-, hbo- als academische niveau, aan beide kanten interesse. Daarmee zou een bilateraal partnerschap voor bijvoorbeeld de (glas)tuinbouwsector voor de hele groene kolom kunnen worden ontwikkeld, inclusief circulaire arbeidsmigratieprogramma's voor die drie niveaus, voortbouwend op de bilaterale samenwerking die Nederland al heeft opgebouwd met Tunesië, Ethiopië en Nigeria in de tuinbouw.

Voor de ICT-sector zou een samenwerking kunnen worden ontwikkeld met een focus op het hbo- en wo-niveau. Daarvoor zijn we tenminste drie interessante modellen tegengekomen in de markt. Ten eerste nearshoring via detachering van individuele *developers* die vanuit Afrikaanse landen ICT-diensten verrichten voor Nederlandse MKB-bedrijven. Een mobiliteitscomponent hierbij zou eruit kunnen bestaan dat de *developer* voor een periode van vier tot zes weken naar Nederland komt om goed ingewerkt te worden in zijn of haar team en de werkprocessen van de onderneming. Ten tweede nearshoring door grotere Nederlandse bedrijven via een vestiging van dat bedrijf in het Afrikaanse land. De mobiliteitscomponent zou er in dat geval uit kunnen bestaan dat Afrikaanse werknemers die in aanmerking komen voor managementtaken meerdere keren voor een korte periode naar Nederland komen om het Nederlandse moederbedrijf beter te leren kennen. Het derde model betreft rekrutering van Afrikaanse

---

186 M. Clemens, H. Dempster en K. Gough, *op. cit.*



*developers* om in Nederland te komen werken bij bedrijven met een vacature. Indien deze werkgevers in Nederland, gezien de grote arbeidsmarkttekorten op ICT-gebied, het niet in hun bedrijfsprocessen vinden passen om te werken met (eventueel periodiek terugkerende) circulaire migranten, dan zou kunnen worden overwogen om voor een *Global Skill Partnership* constructie te kiezen. In dat geval worden er met Nederlandse ondersteuning meer ICT-talenten opgeleid dan er migreren naar Nederland, opdat er per saldo geen sprake is van *brain drain* in de thuislanden.

Wat wel duidelijk is geworden uit zowel het onderzoek naar de lopende pilotprojecten naar andere Europese landen als uit de gesprekken met werkgevers in Nederland, is dat een substantieel circulair migratieprogramma een investering in institutionele infrastructuur in het thuisland en in Nederland vereist (zie hoofdstuk acht over instituties), met name waar het gaat om de terugkeerfase. De proefprojecten naar Europese landen die wij zijn tegengekomen worden alle ondersteund door de Europese Unie dan wel door de betrokken EU-lidstaten. De extra zorg die een circulair programma vereist in termen van zorgvuldige rekrutering in het thuisland, training voorafgaand aan vertrek, het aanleggen van de juiste infrastructuur in het thuisland, begeleiding in Nederland, kosten van cursussen, en ondersteuning bij terugkeer, maken inzet van beurzen en toegewijde organisaties voor *coaching* en monitoring in Nederland nodig. Uit een evaluatie van *MPF*-proefprojecten van de Europese Commissie blijkt dat de private sector pas bereid is om financieel bij te dragen aan opleidingen en mobiliteitsmanagement van migranten wanneer er vertrouwen is gecreëerd en er aangetoonde resultaten zijn.<sup>187</sup>

De Frans-Tunesische samenwerking voor seizoenmigratie laat echter zien dat een circulair programma op den duur wel commercieel rendabel kan worden als die institutionele infrastructuur in beide landen eenmaal is ontwikkeld. In de ICT-sector zien we dat er reeds een rendabel businessmodel voor rekruteringsplatforms is ontwikkeld rond de verbinding van Afrikaanse talenten aan Europese ondernemingen. Indien dit in een kader zou worden geplaatst van een Nederlands-Afrikaans ICT-partnerschap, zouden extra publieke middelen nodig zijn om een mobiliteitscomponent toe te voegen, en om de opleidingscomponent rond deze platforms uit te bouwen, bijvoorbeeld in de vorm van een *Global Skill Partnership*. Gezien de grote tekorten in de ICT-branche wereldwijd, is het goed voorstelbaar dat deze financiering op termijn uit de markt kan komen. De publieke inspanning zou er ook uit kunnen bestaan om werkgevers uit de ICT-branche met deze internationale rekruterings- en opleidingsplatforms te verbinden, en deze platforms te introduceren bij de relevante autoriteiten in Ethiopië en Tunesië, waar zij nog minder actief zijn dan in Nigeria.

---

187 D. Stefanescu, *op. cit.* p. 9

## 6 De mobiele werknemers

*Onderzoeksvraag 6: Wat zijn de aspiraties, capaciteiten en zorgen van mobiele werknemers en studenten ten aanzien van circulaire migratieprogramma's tussen Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant en Nederland aan de andere kant, en hoe kunnen die worden geacommodeerd?*

De beschikbare literatuur over circulaire migratie is vooral gericht op de macro- en meso-context van circulaire migratie, en nog minder op de persoonlijke beslissingen of 'agency' van potentiële mobiele werknemers. Er zijn zeer weinig studies die aandacht besteden aan de manier waarop de motieven van migranten bij circulaire migratie passen<sup>188</sup>, en als rapporten dat wel doen zijn ze doorgaans niet gebaseerd op gesprekken met migranten.<sup>189</sup> Dit onderzoek was evenmin gericht op grootschalig interviewonderzoek onder (potentiële) circulaire migranten. Er is binnen het bestek van deze studie met een vijftiental potentiële migranten uit Tunesië, Ethiopië en Nigeria gesproken, met begeleiders van circulaire migranten, en met in Nederland gevestigde migranten uit deze landen.

Een eenzijdige focus op de context van 'push- & pull-factoren' in het thuisland en gastland veronachtzaamt dat het bij migratie gaat om mensen met een wil, dromen en gevoelens en uiteenlopende capaciteiten. Migratie is voor hen doorgaans een moeilijke beslissing, waarbij ze naar de context kijken, maar waarbij ook hun vermogens en aspiraties een rol spelen. Elke migrant trekt hierbij zijn of haar eigen plan. We volgen hier het werk van Hein de Haas, die wijst op de relevantie van de capaciteiten en de aspiraties van de migrant in de vorming van mobiliteitsbeslissingen.<sup>190</sup> Hoe kunnen de capaciteiten en aspiraties van de mobiele werknemer worden verzoend met de politieke wens om een migratieprogramma circulair te maken? Met andere woorden: hoe wordt het gedeelde belang bij circulaire migratie ook het belang van de mobiele werknemer?

---

188 Studies die dat wel doen, zijn o.a. Wickramasekara, P. 2011. *Circular Migration: A Triple Win or a Dead End?*, Geneva, International Labour Office, Bureau for Workers' Activities (ACTRAV); en K. Hooper en C. Le Coz, *op. cit.*

189 Zie voor een studie die wel is gebaseerd op gesprekken met verschillende groepen migranten over hun capaciteiten en aspiraties: Van Heelsum, A. 2016. 'Why migration will continue: aspirations and capabilities of Syrians and Ethiopians with different educational backgrounds', *Ethnic and Racial Studies*, 1301-1309.

190 De Haas, H. 2011. *The Determinants of International Migration. Conceptualising Policy, Origin and Destination Effects* (paper DEMIG project), Oxford, IMI: University of Oxford, 32.

## 6.1 Capaciteiten van de mobiele werknemers

De capaciteiten van mobiele werknemers kunnen we onderverdelen in drie dimensies: (1) financieel; (2) menselijk kapitaal; en (3) sociaal kapitaal. Waar het gaat om de financiële positie is duidelijk dat er veelal initiële kosten gemoeid zijn met deelname aan een circulair migratieprogramma, zoals de kosten voor de training voorafgaand aan het vertrek, het visum en de reiskosten naar het bestemmingsland, die hoog zijn voor de modale burger in Tunesië, Ethiopië of Nigeria. Hier ligt een verantwoordelijkheid voor de werkgever en Nederland of de Europese Unie om de mobiele werknemer tegemoet te komen, door deze kosten over te nemen, een beurzenprogramma aan te bieden, of een proefproject (deels) te financieren. De slechte ervaringen met een migratieproefproject waarbij een Duitse particuliere zorgondernemer de Tunesische verpleegkundigen zelf liet betalen voor het trainingsprogramma voorafgaand aan vertrek, in contrast met een ander goed verlopen programma van de Duitse overheid dat investeerde in grondige en betaalde voorafgaande training, laat ook zien dat afwenteling van de kosten op de mobiele werknemers uitloopt op goedkoop duurkoop.<sup>191</sup> Overname van de reiskosten kan ook een factor zijn in de bevordering van het circulaire karakter van mobiliteitsprogramma's. Zo staat in de Seizoenwerkersrichtlijn van de Europese Unie de suggestie aan lidstaten om werkgevers verplicht te stellen om de reiskosten van mobiele werknemers te betalen, teneinde te voorkomen dat laatstgenoemden zich bijvoorbeeld genoodzaakt zien om langer te blijven dan hun visa toestaat om schulden te kunnen afbetalen.

Financieel kapitaal kan ook van belang zijn voor een goede terugkeer van de mobiele werknemer in zijn of haar thuisland. Een aantrekkelijk werkperspectief in het thuisland is een belangrijke reden voor mobiele werknemers om terug te keren naar hun thuisland. Dat perspectief kan geboden worden doordat de circulaire migrant kan terugkeren (en mogelijk een salarisverhoging of promotie krijgt) bij de werkgever die hij al had. Een andere mogelijkheid is dat een circulair migratieprogramma wordt verbonden met één van de vele programma's van onder andere de Wereldbank en private organisaties in de thuislanden om kredieten te verstrekken aan ondernemers voor het starten of verder ontwikkelen van een eigen bedrijf. Zo'n krediet kan de circulaire migrant in staat stellen om een nieuwe investering te doen in zijn bedrijf, om de nieuwe kennis die hij in Nederland heeft verworven ook toe te kunnen passen.

De tweede dimensie van de capaciteiten van de mobiele werknemer, betreft zijn of haar menselijke kapitaal: de competenties, kennis en vaardigheden van de mobiele werknemer en de waardering van zijn of haar diploma's en certificaten in het gewenste bestemmingsland. Uit onderzoek naar de kwaliteit van het onderwijs in Tunesië, Ethiopië en Nigeria blijkt dat aansluiting op het Nederlandse onderwijssysteem en de

---

191 Interview met Ambassador Elyes Ghariani, Tunisian Embassy in Den-Haag, 2019, Den-Haag, 6 januari.

Nederlandse arbeidsmarkt aparte zorg heeft.<sup>192</sup> Onderwijshervormingen in Tunesië in de jaren '80 hebben de toegang tot onderwijs wel verbeterd, maar internationale testcores laten zien dat de kwaliteit nog een uitdaging is.<sup>193</sup> Opleidingen in alle drie de landen worden lager gewaardeerd dan in Nederland. Zo staat een 2-jarige masteropleiding in Ethiopië (wo-niveau) gelijk aan een hbo-master in Nederland<sup>194</sup>, en geldt hetzelfde voor Tunesië.<sup>195</sup> Voor Nigeria geldt dat een *National Technical Certificate* en *National Business Certificate* (beide een 3-jarige beroepsopleiding) qua niveau vergelijkbaar zijn met een mbo-niveau 2 of 3, afhankelijk van de specialisatie.<sup>196</sup> Door een gebrek aan praktijkruimtes en laboratoria is het onderwijs ook onvoldoende praktisch, en door een te theoretische insteek ontwikkelen de studenten ook onvoldoende *soft skills* voor een goede aansluiting op de arbeidsmarkt. Het grote belang van het duidelijk in kaart hebben van de *skills* van kandidaten, is in verschillende evaluaties van proefprojecten naar voren gekomen. Zo werd bijvoorbeeld in het circulaire migratieproject tussen België en Tunesië, halverwege het programma een extra training ingevoegd, omdat tijdens het project bleek dat er verschillende tekortkomingen waren in de *soft skills* van de kandidaten. Ook blijkt dat wanneer er te weinig tijd wordt besteed aan een goede *skills-assessment* voorafgaand aan het programma er mismatches kunnen ontstaan tussen de bedrijven en de kandidaten.<sup>197</sup> Voor de sector landbouw geldt specifiek dat het slechte imago van de landbouw in de thuislanden de studies en het werkveld parten spelen. Veelvuldig hoorden we uitspraken als “Je hebt in deze samenleving een masteropleiding nodig om te trouwen, maar een beroepsopleiding in de landbouw om je geld te verdienen” of: “Als een boer een meisje ten huwelijk vraagt, zegt ze nee”. Dit heeft ook zijn weerslag op de kwaliteit van de studenten in het landbouwonderwijs. Studiekeuze wordt vaak bepaald door resultaten in het secundaire onderwijs. Leerlingen die onvoldoende scoorden om de studie van hun keuze te volgen, komen niet zelden terecht bij vervolgopleidingen in de landbouw. Studeren zij omdat zij in de landbouw willen werken, of omdat zij nog in aanmerking willen komen voor welke studie dan ook?

---

192 Onder andere door een hoge student/leraar-ratio en een hoog uitvalpercentage, zie: A. Akinyoade, *op. cit.* En A. Flayols, D. Jongerius en F. de Bel-Air, *op. cit.* En: Trines, S. 2018. *Education in Ethiopia*, World Education News + Reviews (WENR), <https://wenr.wes.org/2018/11/education-in-ethiopia#:~:text=The%20Ethiopian%20school%20system%20consists.4%2B2%2B2>.

193 A. Flayols, D. Jongerius en F. de Bel-Air, *op. cit.*, i.

194 De Nederlandse organisatie voor internationalisering in het onderwijs (Nuffic), *Education system in Ethiopia described and compared to the Dutch system*, 2018, second edition.

195 Nuffic, *Education system in Tunisia, described and compared to the Dutch system*, 2018, first edition, 10.

196 Nuffic, *Education system in Nigeria, described and compared to the Dutch system*, 2017, 8.

197 Di Salvo, M. en Ndoye, N.M. 2020. *Paving the way for future labour migration : A Belgian-Tunisian Skills Mobility Partnership*, CEPS en IOM, 15.

Tegen deze achtergrond ondersteunt Nederland via het bilaterale ontwikkelingsamenwerkingsbeleid reeds projecten om Afrikaanse landen te helpen goed praktijkonderwijs op te zetten. Via het *Orange Knowledge Programma* helpen Nederlandse landbouwopleidingen op mbo- en hbo-niveau hun Afrikaanse *counterparts* om een curriculum te ontwikkelen dat studenten beter voorbereidt op ondernemerschap in de landbouwsector. Tunesië en Ethiopië zijn op het moment reeds programmalanden in het kader van het *OKP*, Nigeria zou daaraan kunnen worden toegevoegd. Hier zou op voortgebouwd kunnen worden in een breed partnerschap voor de tuinbouwsector, waarin op termijn ook een circulaire migratiecomponent kan worden opgenomen. Door Nederlandse bedrijven met activiteiten in deze landen, Nederlandse bedrijven die geïnteresseerd zijn in deelname aan een circulair migratieprogramma en hun Nederlandse brancheorganisatie ook te betrekken bij de ontwikkeling van het curriculum van de Afrikaanse mbo's en hbo's waarmee wordt samengewerkt, zou gericht aan de capaciteiten van de potentiële mobiele werknemers kunnen worden bijgedragen. Met technologie en digitalisering opgenomen in het curriculum voor landbouw mbo's en hbo's, en het perspectief van deelname aan een circulair migratieprogramma naar Nederland, zou het imago van zo'n opleiding waarschijnlijk snel verbeteren. En door meer studenten op te leiden dan uiteindelijk deelnemen aan een circulair migratieprogramma, zou nog extra aan de ontwikkeling van het thuisland worden bijgedragen conform het idee van het *Global Skill Partnership*.

Het slechte imago van de landbouwsector in Ethiopië, Tunesië en Nigeria staat in contrast met het imago van de ICT-sector, waar uit studiekeuze blijkt dat er groeiend animo voor is. Ondanks dat er de afgelopen vijftien jaar veel is geïnvesteerd in ICT-opleidingen, is het onderwijs in alle drie de landen nog niet op hetzelfde niveau als het ICT-onderwijs in Nederland. HR-adviesbedrijven en internationale rekruteringsplatforms ervaren de lagere kwaliteit van de opleidingen evenwel niet als probleem, gezien het grote aanbod van Afrikaans talent, de mogelijkheid om grondig te selecteren via onlinetests en interviews en te investeren in talent met additionele opleidingen.<sup>198</sup> Ook de in hoofdstuk vijf genoemde bedrijven Aldelia, Caspar Coding en Tunga maken gebruik van dit soort testen via online platforms. Uit gesprekken met deze partijen blijkt dat slechts 1% van de duizenden aanmeldingen per vacature deze testen met goed gevolg aflegt. Dit betekent overigens niet dat de andere 99% geen kansen meer krijgt. Kandidaten die niet over de benodigde skills beschikken, worden door de rekruteringsplatforms gewezen op hun leerpunten en bij Tunga is het zelfs zo dat deelnemers ook onderwijs aangeboden krijgen, via online modules en op beperkte schaal ook in klassikaal verband. Deze opleidingsdiensten aan gemotiveerde *developers*, om hun skills te ontwikkelen tot zij voldoen aan de criteria om te kunnen opereren op de internationale markt voor *off-shore developers* en/of circulaire migratie, zouden goed passen in een Nederlands partnerschap met deze Afrikaanse landen op het

---

198 Interview met Cedric Filet, Aldelia Global Manpower, 2020, Den Haag, 18 september 2020.

gebied van ICT, omdat deze opleidingen zouden worden aangeboden rond een reeds goed functionerend businessmodel. Het is ook voorstelbaar dat op termijn ICT-bedrijven in Europa, Canada en elders geïnteresseerd raken in het investeren in deze opleidingscomponenten, waarmee dit volledig financieel duurzame programma's zouden kunnen worden. Het *Nedamco Ethiopia Cloud Initiative*, waar verschillende bedrijven (waaronder Microsoft, Google en Amazon) al hebben aangegeven te willen investeren, is hier een goed voorbeeld van.

De recente ervaring met Europese proefprojecten leert verder dat zogenaamde *pre-deployment training*, ofwel training voorafgaand aan vertrek naar het gastland, cruciaal is voor de equipering van de mobiele werknemer. Hierbij gaat het om oriëntatie op het gastland (waarden en normen, basistaalvaardigheden) en de werksituatie (hier zouden de werkgevers van het circulaire migratieprogramma al bij betrokken moeten worden). Ook een matchingfase in het thuisland met potentiële werkgevers uit het gastland die daartoe een periode naar Afrika komen, is behulpzaam gebleken in het Litouws-Nigeriaanse ICT-proefproject *Digital Explorers*, om de capaciteiten van de *developers* goed te laten aansluiten op de behoeften van de werkgevers, en een periode van kennismaking in te lassen tussen kandidaat werkgevers en kandidaat mobiele werknemers. Er zou ook nog een voorbereiding op ondernemerschap kunnen worden toegevoegd bij terugkeer in het gastland (indien bijvoorbeeld de verbinding wordt gemaakt met bovengenoemde *accelerator* programma's van de Wereldbank). Ter illustratie: in het mobiliteitsschema met Marokko, biedt Duitsland mobiele werknemers een taaltraining van zes maanden en 'interculturele voorbereiding' aan.<sup>199</sup> Een goed ingericht programma voor deze training kan ook helpen voorkomen dat mobiele werknemers in slechte werk- en leefomstandigheden terecht komen of blijven. Door hen van tevoren te informeren over hun arbeidsvoorwaarden, de werkomstandigheden die ze kunnen verwachten en hun rechten en mogelijkheden om juridische stappen te ondernemen als ze niet goed behandeld worden, kunnen zij beter worden toegerust voor deelname aan het programma.

Een derde dimensie van de capaciteiten van de mobiele werknemer betreft zijn of haar sociale kapitaal. Hier kunnen migratienetwerken en diaspora een rol spelen, bijvoorbeeld in de begeleiding van mobiele werknemers of studenten in het gastland. Hierbij moet wel in het oog gehouden worden dat diaspora-organisaties in Nederland in sommige gevallen talrijk en onderling verdeeld zijn. *IOM* kent voorts ook een programma *Connecting Diaspora for Development (CD4D)*, waarbij diaspora mensen in het land van oorsprong begeleiden, onder andere in de tuinbouw- en ICT-sector. In de fase van terugkeer van een circulair migratieprogramma zouden diaspora wellicht ook langs deze lijnen een rol kunnen spelen. Waar het om de fase van verblijf in Nederland gaat is het

---

199 Düvell, F. 2019. 'Germany: Selected Migration Policies', in: *Dutch Labour Market Shortages and Potential Labour Supply from Africa and the Middle East: Is there a Match?*, I ed. Oomes, N., et al., 13.

raadzaam naast de verbinding met diasporanetwerken, vanuit de betrokken bedrijven, brancheorganisatie of Nederlandse overheidsinstanties zorg te dragen dat het sociale netwerk van mobiele werknemers wordt aangevuld, en dat de mobiele werknemers toegang hebben tot ondersteunende diensten. Zo bieden de vakbewegingen in Italië, Spanje en Duitsland diensten aan voor arbeidsmigranten, inclusief juridische ondersteuning, en is er in het Verenigd Koninkrijk een *hotline* die deelnemers aan de *Seasonal Workers Pilot* kunnen bellen als ze ergens tegen aan lopen. Nederland kent een hotline voor statushouders en nieuwkomers inzake COVID-19.<sup>200</sup>

## 6.2 Aspiraties van de mobiele werknemers

Bij het ontwerpen van een circulair migratietraject is het ook van belang de aspiraties van (groepen van) potentiële mobiele werknemers te kennen. Indien hier inzicht in bestaat en rekening mee wordt gehouden bij de inrichting van het circulaire migratieprogramma, wordt de kans vergroot dat de mobiele werknemer het ook in zijn of haar belang zal vinden om terug te keren naar het thuisland, en dat hij of zij een *upskilling* ervaring heeft door deelname aan het traject.

Ter achtergrondinformatie is het goed te weten dat arbeids- en studiemigranten uit derde landen doorgaans voor kortere tijd naar Nederland komen, ook als zij niet expliciet deelnemen aan een circulair traject. Zo publiceerde het CBS recent data waaruit blijkt dat drie kwart van deze arbeidsmigranten binnen tien jaar weer vertrokken is uit Nederland. Van de migranten die voor studie komen is na tien jaar meer dan 80% weer vertrokken, van de kennismigranten ook meer dan 80%, en van de overige arbeidsmigranten rond de 75%.<sup>201</sup> Dit in contrast met gezins- en asielmigranten, die meestal langere tijd blijven.

Wat uit evaluaties van circulaire migratieprogramma's naar voren komt, en ook uit onze gesprekken met (potentiële) migranten bleek, was dat het idee dat een circulair traject niet eenmalig is, belangrijk is voor de mobiele werknemer om terug te keren naar het thuisland. De verzekering dat de migrant een internationaal mobiele werknemer kan blijven, als hij of zij zich aan de regels van een meervoudig circulair programma houdt, is een perspectief dat aantrekkelijker is dan het alternatief: uit het programma stappen en irregulier verder leven in Europa. Indien het programma eenmalig circulair is, en de poort naar Europa voor altijd achter de migrant dicht dreigt te vallen, ligt die afweging mogelijk anders. De groep gastarbeiders die Nederland in de jaren zestig aantrok, vormt

---

200 Zie <https://www.cashelpdesk.org/handreiking-cas-2020>.

201 *Werk en gezin belangrijkste migratiemotieven voor immigranten*, CBS, Den Haag, 2020, <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/30/werk-en-gezin-belangrijkste-migratiemotieven-voor-immigranten> (Geraadpleegd op 24 juli 2020).

hiervan in zekere zin een voorbeeld. Van de eerste lichter gastarbeiders vertrok het merendeel terug naar het thuisland. Pas toen Nederland decennia later een restrictiever toelatingsbeleid ging voeren, besloten meer mensen in Nederland te blijven, uit angst hun sociale zekerheid te verliezen én omdat meervoudige circulaire migratie niet meer mogelijk was voor deze groep.<sup>202</sup>

Door een traject in te richten als meervoudig circulair (ook wel *repeat migration of multiple circular* genoemd in de literatuur), komt het programma meer in de buurt van de aspiraties van verschillende potentiële migranten, die aangeven om sociale en patriottistische redenen een toekomst in hun thuisland te zien, maar de mogelijkheid van tijdelijke toegang tot Nederland voor werk of studie open zouden willen houden. Belangen van mobiele werknemers en werkgevers in Nederland, die ook baat zien bij een meervoudig circulair schema, komen hier overeen. Frankrijk, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en Zweden hebben reeds ervaring met dergelijke meervoudig circulaire programma's.

Onderzoek naar aspiraties van migranten suggereert dat aspiraties enigszins variëren naar opleidingsniveau.<sup>203</sup> Lager en middelbaar opgeleiden bekijken eventuele deelname aan een circulair migratieprogramma meer instrumenteel als een manier om te sparen voor een huis, 'goed te kunnen trouwen', wellicht een eigen agrarisch bedrijf te starten en hun familie te kunnen onderhouden. Toegang te behouden tot het circulaire migratieprogramma en periodiek tijdelijk extra geld te kunnen verdienen in het buitenland is dan een voldoende *incentive* om terug te keren. Om hierop in te spelen en de circulariteit van het programma te bevorderen hebben sommige EU-lidstaten systemen opgezet om bij te houden of seizoenwerkers daadwerkelijk zijn teruggekeerd. Zo moeten de Tunesiërs die hebben deelgenomen aan het seizoenmigratieprogramma naar Frankrijk zich bij terugkeer registreren bij het kantoor van OFII in Tunis. Na registratie binnen de termijn van de werkvergunning, krijgen deze mobiele werknemers prioriteit voor rekrutering in het volgende seizoen.<sup>204</sup> Het OFII-schema tussen Tunesië en Frankrijk staat bekend om het soepele verloop van de terugkeer van mobiele medewerkers en haalde de afgelopen jaren een terugkeerpercentage van meer dan 95%.<sup>205</sup>

Volgens genoemd onderzoek en in onze gesprekken met potentiële migranten kwam naar voren dat bij hoger opgeleiden gevoeligheid voor status en overwegingen over kwaliteit van leven een belangrijker rol spelen, evenals rolmodellen in de familie of onder collega's van succesrijke migranten die zich in Europese landen gevestigd hebben.

---

202 Zie M. Siegel en V. van der Vorst, *op. cit.*, p. 12; En M. Vermeulen, *op. cit.*

203 A. Van Heelsum, *op. cit.*

204 K. Hooper en C. le Coz, *op. cit.*, p. 5-6.

205 Interview met Héléne Hammouda, OFII, Tunis, 15 november 2019.



Om deze groep tot terugkeer te bewegen zijn meer *incentives* nodig. Het kan dan gaan om het verwerven van een begeerd diploma waarvoor terugkeer vereist is, het perspectief op promotie binnen een baan in het thuisland die de mobiele werknemer al had, of uitzicht op een carrière binnen een internationaal bedrijf met vestigingen in het thuisland en in Nederland, of binnen de transnationale academische gemeenschap van universiteiten in thuisland en Nederland en mogelijk nog elders. In Tunesië zagen we interessante aansluitingsmogelijkheden voor ondersteuning bij terugkeer, bij zogeheten *accelerator programs*, die de Wereldbank aanbiedt. Deze programma's ondersteunen *start-ups* in het opschalen van het bedrijf. In Nigeria zou nader gekeken kunnen worden naar aansluiting bij lopende private programma's voor begeleiding naar de arbeidsmarkt die Nederland al ondersteunt, of programma's die de statelijke autoriteiten organiseren zoals de Kibbutz in Nigeria. Net-afgestudeerden boeren krijgen een stuk land toegewezen, waarna de overheid hen voorziet van de benodigde machines en zaden. De oogst wordt aan de overheid gegeven, maar in ruil daarvoor ontvangen de boeren maandelijks een leefbaar loon.

## Conclusie onderzoeksvraag 6

*Wat zijn de aspiraties, capaciteiten en zorgen van mobiele werknemers en studenten ten aanzien van circulaire migratieprogramma's tussen Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de ene kant en Nederland aan de andere kant, en hoe kunnen die worden geacommodeerd?*

Om het circulaire karakter van mobiliteit zoveel mogelijk te garanderen, is het vanuit het perspectief van de werknemer belangrijk dat:

1. er een aantrekkelijk werkperspectief is of wordt geboden voor de terugkeerfase, vóórdat de mobiele medewerker naar Nederland vertrekt. De voorbereiding op de terugkeerfase moet ook onderdeel uitmaken van de *pre-deployment* training (bijvoorbeeld waar het gaat om training in ondernemerschap). Het baanperspectief bij terugkeer kan worden geboden door aansluiting te zoeken bij economische (re) integratie-programma's, maar de voorkeur gaat uit naar een (doorlopend) contract bij een werkgever of (het starten van) een eigen bedrijf in het land van herkomst;
2. de mobiele medewerker ervan op de hoogte is dat de mobiliteit niet eenmalig, maar op terugkerende basis kan plaatsvinden, indien men zich aan de regels houdt. Het vooruitzicht dat de poort tot Europa niet sluit na vertrek, maakt dat mobiele werknemers met een gerust hart kunnen terugkeren naar hun thuisland – juist omdat er geen sprake is van een '*once in a lifetime opportunity*'. Andersom leert de ervaring uit bijvoorbeeld de Frans-Tunesische circulaire migratieprogramma's dat het vooruitzicht om uitgesloten te worden van enig opvolgend contract in het gastland indien de regels van het circulaire programma overtreden worden voldoende afschrikt om visum overschrijding te voorkomen.

Aangezien de aansluiting van het onderwijs in de drie Afrikaanse landen op de Nederlandse arbeidsmarkt niet vanzelf spreekt, is een grondig trainingsprogramma voor een circulair migratieprogramma voorafgaand aan vertrek cruciaal voor lager- en midden-opgeleiden. Indien een potentiële hoger opgeleide mobiele werknemer al binnen een Nederlands bedrijf werkt, dan wel reeds bij de overheid of een universiteit in een van de drie Afrikaanse landen werkt en voor een korte cursus naar Nederland komt, kan dit trainingsprogramma beperkter zijn. Op de middellange termijn verdient het aanbeveling om synergie te zoeken met de ondersteuning die Nederland al biedt aan onderwijsinstellingen in de Afrikaanse landen, om een aantrekkelijk curriculum te maken dat ook een belangrijke praktische component heeft en traint op *soft skills*. Bedrijven in Nederland die geïnteresseerd zijn in een circulair migratieprogramma en hun brancheorganisatie zouden bij deze curriculumontwikkeling moeten worden betrokken.

Een succesvol circulair migratieprogramma vereist een zorgvuldige selectie van kandidaten, op basis van competenties en kennis van de aspiraties. Verder zijn verschillende vormen van ondersteuning van de mobiele werknemer nodig, zoals voor *pre-deployment training*, reis- en visumkosten, begeleiding in Nederland, en re-integratie bij terugkeer.

# 7 Juridisch Kader

*Onderzoeksvraag 7: Welke juridische kaders zijn relevant voor circulaire migratieprogramma's, aan de Nederlandse kant (inclusief voor Nederland relevante internationale en Unierechtelijke afspraken), en aan de kant van Tunesië, Ethiopië en Nigeria?*

Een werkgever in Nederland die een mobiele werknemer uit Ethiopië, Nigeria of Tunesië in dienst wil nemen (immigratie), dient dat te bewerkstelligen langs de lijnen van Europese en Nederlandse wet- en regelgeving. Die is stringent waar het laag-gevoerde arbeid betreft, in tegenstelling tot de nationale wet- en regelgeving in de drie Afrikaanse landen aangaande verplaatsing naar en werken in het buitenland (emigratie). Voor hoogopgeleiden zijn er meer mogelijkheden.

## 7.1 Het juridische kader in de thuislanden

Het bevorderen van circulaire mobiliteit is voor alle drie de Afrikaanse landen een beleidsprioriteit, hetgeen tot uitdrukking komt in de nationale wet- en regelgeving.<sup>206</sup> Sinds de beëindiging van het Franse protectoraat in 1956, bouwt Tunesië aan duurzame arbeidsmigratierelaties met verschillende Europese landen – waaronder Duitsland<sup>207</sup>, Italië<sup>208</sup> en Frankrijk<sup>209</sup> – en wordt 'het recht om het land te verlaten' expliciet

---

206 A. Flayols, D. Jongerius en F. de Bel-Air, *op. cit.*; IOM, *National Labour Migration Assessment Report: Ethiopia*, 2017; Ogahara, Z., en Kuschminder, K. 2019. *An Overview of Migration Governance in Ethiopia*, Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance; A. Akinyoade, *op. cit.*; Vanwege met name de decentrale bestuursvorm, de daarmee gepaarde bestuurlijk fragmentatie, zijn wat dit betreft in Nigeria minder vorderingen gemaakt, zie onder meer: Arhin-Sam, K. 2019. *The Political Economy of Migration Governance in Nigeria*, Freiburg, Arnold-Bergstraesser Institute (ABI).

207 Onder andere Germany: Agreement of 23 July 2013, betreffende de mobiliteit naar de Duitse gezondheidssector van met name Tunesische verpleegkundigen; en Memorandum of Understanding of 21 October 2014, dat de mobiliteit van Tunesische ingenieurs faciliteert.

208 Onder andere Italy: Agreement on Seasonal Work of 15 May 2001, betreffende betere informatievoorziening voor Tunesische seizoenwerkers met betrekking tot onder meer de Italiaanse regelingen die op hun verblijf aldaar van toepassing zijn.

209 Onder andere France: the Agreement on Labour of 21 November 2005; The Tunisian-French Agreement of 17 March 1988 on Residence and Work, last amended in 2008, die standaarden bevat met betrekking tot levensomstandigheden tijdens verblijf en toegang tot arbeid faciliteert; The Tunisian-French Agreement on Exchange of Young Professionals of 4 December 2003, die werkstages faciliteert voor jong afgestudeerden uit beide landen, met een maximale duur van 18 maanden.

onderstreept in de grondwet, die in 2014 is herzien.<sup>210</sup> De Tunesische regering zet nadrukkelijk in op circulaire arbeidsmigratie teneinde de in het buitenland opgedane kennis en vaardigheden als vliegwiel voor de eigen economie te benutten. Dit beleid wordt ondersteund door een relatief ontwikkelde infrastructuur. Zo heeft de *Tunisian General Union (UGTT)* in Tunesië recentelijk een ‘arbeidsmigrantennetwerk’ opgezet, bestaande uit negen contactpunten en twee ‘migrantencentra’.

Ethiopië heeft recentelijk wijzigingen doorgevoerd in het arbeidsmigratierecht. Slechte ervaringen met arbeidsmigratie van lager opgeleiden naar de Golfstaten hebben dat recht een tijd lang bepaald. Het ging hier bijvoorbeeld om duizenden jonge vrouwen die naar Saoedi-Arabië afreisden om onder veelal erbarmelijke omstandigheden en met gebrekkige juridische bescherming te werken als huishoudelijke hulp voor een Kafala (‘sponsor’). In 2013 besloot Ethiopië daarom een verbod op laagopgeleide overzeese migratie in te stellen. Dit verbod werd opgeheven in 2018 met de inwerkingstelling van de herziene proclamatie voor overzeese werkgelegenheid (923/2016).<sup>211</sup> Met de proclamatie wil de Ethiopische overheid de vaak slechte werkomstandigheden, uitbuiting, gedwongen aanwerving of werving onder valse voorwendselen van Ethiopische migranten tegengaan. Artikel 12 van diezelfde 923/2016-proclamatie bepaalt dat een onderdaan enkel mag worden uitgezonden naar een land, waar de Ethiopische regering een bilaterale overeenkomst mee heeft gesloten.<sup>212</sup> Een dergelijke overeenkomst is met Nederland vooralsnog niet overeengekomen. Een voorstel voor herziening van de proclamatie voor overzeese werkgelegenheid ligt inmiddels klaar voor behandeling in het parlement. Hierin is onder andere opgenomen dat een bilaterale overeenkomst niet meer nodig is en een *MoU* volstaat. Een tijdsindicatie wanneer deze wetgeving wordt behandeld is nog niet bekend, maar indien er zicht zou zijn op een concreet proefproject zou dit het proces mogelijk kunnen versnellen.

Net als in Ethiopië is in Nigeria de bescherming van haar in het buitenland verblijvende staatsburgers een beleidsprioriteit – eveneens ingegeven door ervaringen in het verleden. Het federale ministerie van Arbeid en Werkgelegenheid formuleert de doelstelling omtrent arbeidsmigratie als volgt:

---

210 *Constitution de la Republique Tunisienne*, Promulguée le 27 Janvier 2014, [http://constitutionnet.org/sites/default/files/constitution\\_tunisienne\\_-\\_27\\_janvier\\_2014.pdf](http://constitutionnet.org/sites/default/files/constitution_tunisienne_-_27_janvier_2014.pdf).

211 ILO, *The Ethiopian Overseas Employment Proclamation No. 923/2016: A comprehensive analysis*, 2017.

212 Een ander deel van de proclamatie voorziet in meer welomschreven gesanctioneerde regels met betrekking tot de verantwoordelijkheden van private wervings- en arbeidsbureaus (PREA's), die in Ethiopië, in tegenstelling tot in Tunesië, een centrale bemiddelende rol spelen bij tewerkstelling van arbeidsmigranten. Uit een uitgebreid evaluatierapport blijkt namelijk dat de werkomstandigheden en arbeidsvoorwaarden van door PREA's geplaatste werknemers, vaak slecht zijn en dikwijls een uitbuitend karakter hebben. Zie: ILO, *Assessment of Private Employment Agency Service Provision in Ethiopia*, 2019, November, [https://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_728256/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/docs/WCMS_728256/lang--en/index.htm).

“De behoefte aan effectief beheer van [...] arbeidsmigratie is *noodzakelijker* geworden, vanwege Nigeriaanse arbeidsmigranten in irreguliere situaties (vooral vrouwen) die uiterst kwetsbaar zijn voor schendingen van hun fundamentele rechten.”<sup>213</sup>

De *Labour Act (L1) 1974*, zoals herzien in 2004, vormt daarin de nationale juridische basis. In het document zijn verschillende controlemechanismen opgenomen die van invloed kunnen zijn op een mobiliteitsprogramma, waaronder Art. 38 en 39.<sup>214</sup> Zo bepaalt eerstgenoemde dat een buitenlands contract een maximale duur van één jaar mag hebben indien de werknemer niet door zijn gezin wordt vergezeld. In het geval dat de familie wel meereist naar en zich vestigt in het gastland, betreft dat twee jaar. Artikel 39 bepaalt vervolgens dat geen enkele burger Nigeria mag verlaten op grond van een buitenlands contract, tenzij hij a) voor een geautoriseerde 'arbeidsmedewerker' is gebracht, en door deze persoon is geautoriseerd als 'naar behoren aangeworven' en b) een medische keuring heeft ondergaan.

De drie Afrikaanse landen delen een voorkeur voor enig juridisch kader voor de bilaterale samenwerking op dit terrein. In Tunesië en Nigeria werd gesuggereerd om via een *MoU* een gelijkwaardig partnerschap aan te gaan en daarmee een toekomstperspectief te openen voor een circulair migratieprogramma met Nederland.<sup>215</sup> De behoefte aan dit kader vloeit voort uit twee overwegingen: allereerst biedt het de regeringen de mogelijkheid om een perspectief op legale migratie te bieden aan hun kiezers. Arbeidsmigratie naar Europa is – met name in Nigeria en Ethiopië – voor een groot deel van de jonge bevolking een grote wens, en bovendien is de werkloosheid in deze landen hoog. Ten tweede is een dergelijk kader een manier om fatsoenlijk werkgeverschap te waarborgen voor de mobiele werknemers, waar vooral de Ethiopische regering op gericht is. De wens een bilaterale overeenkomst te sluiten of een *MoU* te ondertekenen betekent overigens niet dat men verwacht dat er op korte termijn een traject gestart kan worden. Men ziet in dat capaciteitsopbouw vereist is om mobiliteitstrajecten naar Nederland mogelijk te maken (zie hoofdstuk negen over instituties). Hierbij gaat het niet alleen om de capaciteiten die nodig zijn om visa te faciliteren, maar ook capaciteiten die nodig zijn voor een snelle verzameling, verificering en verwerking van benodigde documenten, zoals een geboorteakte en

---

213 Originele tekst: The need for effective governing of the process of labour migration has become more necessary because of Nigerian migrant workers in irregular situations – especially women – who are extremely vulnerable to violations of their basic and fundamental human rights, Zie: *Governing labour migration in Nigeria*, Federal Ministry of Labour and Employment, <https://labour.gov.ng/governing-labour-migration-in-nigeria/> (Geraadpleegd op 4 oktober 2020).

214 Labour Act, Chapter L1, Laws of the Federation of Nigeria 2004.

215 Dit kwam in meerdere gesprekken in zowel Tunesië als Nigeria naar voren. Echter, een MOU is geen vereiste voor een circulair migratietraject in de nationale wetgeving van Tunesië en Nigeria.

diploma's. Hiervoor moeten immigratieplatforms worden gebouwd zoals deze nu ook al worden gebruikt in Ethiopië voor legale migratie naar de golfstaten of in Tunesië voor arbeidsmigratie naar Frankrijk. Desalniettemin, het politieke voornemen en middellangetermijnperspectief, en voorbereidend werk in dat kader, zo werd door verschillende ambtenaren tijdens onze missies benadrukt, creëert reeds veel politieke *goodwill*.

## 7.2 Het juridisch kader in Nederland

Op de circulaire migratie van derdelanders naar Nederland is het Unierechtelijk en nationaal juridisch kader van toepassing en zijn meerdere internationale afspraken relevant. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft dit internationale, Europese en nationale kader voor legale kanalen voor arbeidsmigranten in 2019 grondig in kaart gebracht in een verkennende studie.<sup>216</sup> In deze paragraaf spitsen wij ons toe op de geïdentificeerde mogelijke invullingen voor additionele mobiliteitsprogramma's voor de glastuinbouw- en ICT-sector. Daarbij gaat het om de volgende relevante categorieën van deelnemers aan mogelijke mobiliteitsprogramma's met de drie Afrikaanse landen:

- Laag- en midden-geschoolde seizoenarbeiders voor de glastuinbouwsector;
- Ingenieurs en managers die een periode in een glastuinbouwbedrijf in Nederland komen werken;
- Mensen die (periodiek) voor studie of onderzoek (promovendi en postdoctorale onderzoekers) naar Nederland komen;
- ICT-*developers* die een periode in een Nederlands bedrijf komen werken;
- ICT-*developers* die gedurende een korte periode als gedetacheerde meelopen in een ICT-bedrijf in Nederland;
- Werknemers uit Afrikaanse landen die vanuit een vestiging van een Nederlands bedrijf in die landen een korte periode meelopen in het moederbedrijf in Nederland (ICT of glastuinbouw).

De regels voor het laten werken van mensen met een niet-Nederlandse nationaliteit (vreemdelingen) in Nederland staan in de Wet arbeid vreemdelingen (Wav). Voor burgers uit de drie Afrikaanse landen die centraal staan in dit onderzoek is artikel 2 van de Wav van toepassing. Deze centrale bepaling van het Nederlandse arbeidsmigratierecht verbiedt Nederlandse werkgevers om buitenlandse arbeidskrachten die geen vrije toegang hebben tot de Nederlandse arbeidsmarkt, in Nederland te laten werken zonder dat de werkgever over een geldige tewerkstellingsvergunning (TWV) of de werknemer over een gecombineerde vergunning voor verblijf en arbeid

---

216 ACVZ, Verkenning: Legale kanalen, *Verkenning: Legale kanalen arbeidsmigranten*, 2019. Juni, <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2019/06/13/legale-kanalen-arbeidsmigranten>.

(GVVA) beschikt.<sup>217</sup> Zowel een TWV als een GVVA worden afgegeven voor maximaal één jaar, met de mogelijkheid van verlenging.

Indien een werknemer korter dan drie maanden in Nederland werkzaam is, dient de werkgever in de meeste gevallen over een TWV te beschikken. Deze dient de werkgever aan te vragen bij het UWV. Indien het werkzaamheden voor langer dan drie maanden betreft, dan is doorgaans een GVVA vereist. De aanvraag daartoe wordt gedaan door de werkgever of de werknemer bij de IND, waarbij de IND een advies inwint bij het UWV over de toelating tot de arbeidsmarkt. De toekenning van beide vergunningen is in principe onderworpen aan een strikte arbeidsmarkttoets en wordt in beginsel alleen verstrekt wanneer de werkgever kan aantonen dat er geen Nederlander of als tweede optie een EU-burger (die prioriteit genieten) beschikbaar is om de vacature in te vullen.<sup>218</sup> In 2018 vond evenwel bij slechts 9,2% van de aanvragen een volledige arbeidsmarkttoets plaats, en in 2019 bij 6,7%.<sup>219</sup>

Het Nederlandse recht kent een aantal gronden voor legale arbeidsmigratie naar Nederland. Deze staan opgesomd in artikel 3.4 lid 1 Vreemdelingenbesluit (Vb). Deze gronden worden in het Nederlandse recht 'beperkingen' genoemd, om aan te geven dat de verblijfsvergunning uitsluitend wordt verleend op die specifieke grond.

De hier relevante 'beperkingen' zijn:

- Seizoenarbeid (artikel 3.4, lid 1 onder f, Vb);
- Arbeid als kennismigrant (artikel 3.4, lid 1 onder d, Vb);
- Overplaatsing binnen een onderneming (artikel 3.4, lid 1 onder g, Vb);
- Studie (artikel 3.4, lid 1 onder l, Vb); en
- Lerend werken (artikel 3.4, lid 1 onder k Vb).

Waar het gaat om laag- en middengeschoolde mobiele werknemers voor seizoenarbeid, is de hierboven genoemde algemene bepaling van artikel 2 Wav van toepassing, is een GVVA vereist (geldig voor maximaal één jaar, met de mogelijkheid van een gelijkdurende verlenging) en een volledige arbeidsmarkttoets van toepassing. De Seizoenarbeidersrichtlijn (2014/98/EU) is de enige EU-richtlijn die betrekking heeft op laaggeschoolde niet EU-ingezetenen.<sup>220</sup> Nederland heeft deze richtlijn

---

217 Werknemers met de Nederlandse nationaliteit of de nationaliteit van een ander land van de Europese Economische Ruimte (EER) of Zwitserland mogen in Nederland werken zonder TWV of GVVA.

Zie algemeen: T. de Lange, *op. cit.* en ACVZ, *op. cit.*

218 Rijksoverheid, *Vergunningen buitenlandse werknemers*, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/buitenlandse-werknemers/vergunningen-buitenlandse-werknemers> (Geraadpleegd op 4 januari 2021).

219 UWV, *Kwantitatieve informatie 2019*, 2019, p. 39. [https://jaarverslag.uwv.nl/FbContent.ashx/pub\\_1000/downloads/v200422173713/uwv-kwantitatieve-informatie-2019.pdf](https://jaarverslag.uwv.nl/FbContent.ashx/pub_1000/downloads/v200422173713/uwv-kwantitatieve-informatie-2019.pdf).

220 De maximale duur van migratie op gebied van seizoen-arbeidsmigratie is 5-9 maanden.

geïmplementeerd door te voorzien in bovengenoemde ‘beperking’ seizoenarbeid als grond voor legale arbeidsmigratie naar Nederland, waarbij de niet EU-burger een werk- en verblijfsvergunning voor maximaal 24 weken op jaarlijkse basis kan worden verleend.<sup>221</sup> Er wordt in Nederland, in tegenstelling tot landen als Frankrijk en Italië, echter momenteel geen gebruik gemaakt van deze regeling, omdat een prioritaire beroepsbevolking – in Nederland, dan wel in de EU – aanwezig wordt geacht.

Mocht Nederland overwegen om op het niveau van laag- en midden-opgeleiden een mobiliteitspilot op te zetten, dan dient een uitzondering op de volledige arbeidsmarkttoets te worden overwogen ten faveure van een beperkte toets zoals die reeds is voorzien in de uitvoeringsparagrafen in de Regeling uitvoering Wet Arbeid vreemdelingen (RuWav) voor onder andere werkstudenten, stagairs, praktikanten, docenten in internationaal onderwijs en kennismigranten kort verblijf. Een dergelijke beslissing moet plaatsvinden in nauw overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zoals in Art. 8(3) Wav is bepaald, kan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid er in uitzonderlijke omstandigheden namelijk voor kiezen om een beperktere arbeidsmarkttoets toe te passen, bijvoorbeeld op grond van internationale uitwisseling, handelsbetrekkingen of studie. Bovendien kan, indien het UWV een tekort aan bepaalde beroepen vaststelt, de vereiste vacaturemelding voor de arbeidsmarkttoets versneld plaatsvinden (zoals nu reeds is geregeld voor de Aziatische Horeca).<sup>222</sup>

Het Nederlands en Europees juridisch raamwerk voor de categorie van hoogopgeleide mobiele werknemers is veel minder beperkend. Allereerst voorziet de EU-Blue-Card richtlijn (2009/50 /EU) in een werk- en verblijfsvergunning voor werknemers met een universitair diploma met een arbeidsovereenkomst of een bindend aanbod met een beloning van minimaal 1,5 keer het gemiddelde nationale brutosalaris.<sup>223</sup> De Nederlandse ‘kennismigranten-regeling’ voorziet meer specifiek in een uitzondering op de arbeidsmarkttoets voor kennismigranten die een bruto maandloon verdienen van minimaal € 3.484 indien jonger dan 30 jaar, en € 4.752 indien ouder dan 30 jaar, en die in dienst treden van een door de IND erkende werkgever (‘referent’).<sup>224</sup>

---

221 Art. 3.4 (1) (f) Vb.

222 Art. 8(3) Wav.

223 Art. 3.4 (1) (e) Vb.

224 Art. 3.4 (1) (d) Vb.



Werkgevers van kennismigranten uit derde landen hebben dus geen TWV nodig, de werknemer hoeft alleen te beschikken over een verblijfsvergunning.<sup>225</sup>

Voor overplaatsing binnen een onderneming bestaat voorts een daarop toegesneden kader. De richtlijn inzake overplaatsing binnen ondernemingen (2014/66 /EU) regelt de toelating van managers en specialisten voor een periode van drie jaar, en voor stagiaires voor één jaar. De Nederlandse implementatie-wetgeving voorziet in een vrijstelling van de arbeidsmarkttoets van managers, specialisten en stagiaires welke in Nederland worden ingezet door een buiten de EU gevestigde onderneming in het kader van een intra-company transfer.<sup>226</sup>

Naast de kaders voor kennismigranten en voor intra-company transfers, kent het Nederlands recht verscheidene andere uitzonderingen voor studenten en trainees. Krachtens de studenten- en onderzoekersrichtlijn (2016/801/EU) is het niet-EU-studenten en onderzoekers toegestaan te werken en onderwijs te geven tijdens verblijf (in Nederland maximaal 16 uur per week), en negen maanden in Nederland te verblijven na voltooiing van onderzoek of studie.<sup>227</sup> Ook kunnen zij onder bepaalde voorwaarden een verblijfsvergunning 'zoekjaar hoogopgeleiden' aanvragen, om werk te zoeken na studie, promotie of wetenschappelijk onderzoek.

Ten slotte voorziet de Nederlandse wet in een uitzondering voor stagiaires die als student naar Nederland komen om een stage te volgen (maximaal 1 jaar), en voor 'praktikanten', die als onderdeel van een vakgerichte opleiding in Nederland werkzaam

---

225 Simic, S. en Wörmann, H., 2015, *Arbeidsmarkttekorten en migratie: Het vaststellen van arbeidsmarkttekorten en de behoefte aan arbeidsmigratie van derdelanders in Nederland*, Europees Migratienetwerk (EMN), juni, p. 18 [https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/arbeidsmarkttekorten%20en%20migratie%20emn\\_2.pdf](https://www.tilburguniversity.edu/sites/default/files/download/arbeidsmarkttekorten%20en%20migratie%20emn_2.pdf).

226 Art. 3.4 (1) (g) Vb. Tevens bevat Art. 3.4 (1) (i) Vb een uitzonderingsgrond voor niet-EU-burgers, die beschikken over een specifieke deskundigheid, die werkzaamheden verrichten voor een Nederlandse werkgever in het kader van een aanstelling bij een in de EU, EER of Zwitserland gevestigde onderneming, waarbij de Nederlandse werkgever onder het gezag van de buitenlandse onderneming werkt, eveneens vrijgesteld van de arbeidsmarkttoets. Het betreft hier detachering binnen EU van derdelanders. Deze categorie is minder relevant is voor dit onderzoek omdat het hier derdelanders betreft die in een ander EU-land een arbeidscontract hebben.

227 Art. 3.4 (1) (h) Vb & (1) (k).

zijn op basis van een overeenkomst tussen een bedrijf in het buitenland en een Nederlandse instelling, met als doel werkervaring op te doen (maximaal 24 weken).<sup>228</sup>

Alle kandidaten voor mobiliteitsprogramma's uit de drie Afrikaanse landen zullen een visum moeten aanvragen om het Schengengebied binnen te komen voor een periode korter dan drie maanden (Schengenvisum kort verblijf), of een machtiging tot voorlopig verblijf (mvv) voor een periode langer dan drie maanden.<sup>229</sup> Zowel de ACVZ als SEO waarschuwen in hun bovengenoemde studies dat de visumprocedure een barrière vormt voor legale migratie naar Nederland. Zo kan de standaardprocedure voor een mvv zes maanden duren. Positief is dat voor verschillende categorieën zoals internationale studenten, migranten ondernemers en zakenreizigers zogenaamde '*orange carpet*' procedures zijn ontwikkeld om (circulaire) migratie en reizen naar Nederland te vergemakkelijken en bevorderen.<sup>230</sup> Een dergelijke *orange carpet* faciliteit lijkt ook aangewezen rond eventuele additionele mobiliteitsprogramma's.

Tenslotte gelden er als gevolg van de COVID-19 crisis voor reizigers van buiten de EU die naar Nederland willen reizen op het moment van schrijven van dit rapport reisbeperkingen of in sommige gevallen een inreisverbod. Met ingang van 16 maart 2021 zijn er in Nederland nieuwe uitzonderingscategorieën in werking. Hierdoor is het voor onder andere personen uit niet-EU landen die beschikken over een MVV, kennismigranten en studenten die voor langer dan drie maanden naar Nederland komen en seizoenarbeiders weer mogelijk om met een negatieve testverklaring naar Nederland te reizen.<sup>231</sup> Echter, blijft de situatie onzeker en is het niet uit te sluiten dat er weer strengere inreisbeperkingen worden opgelegd.

---

228 Regeling uitvoering Wet Arbeid Vreemdelingen 2014, Bijlage I Uitvoeringsregels behorende bij de artikelen van de Regeling uitvoering arbeid vreemdelingen 2014, par. 32. Daarnaast moet de werkgever een 'gefaseerd leerplan' indienen waarin onder meer de meerwaarde van de stage voor het land van herkomst wordt beschreven. Ten vierde moet de werkgever verklaren dat de 'prakticant' geen vaste functie bekleedt en moet de buitenlandse werkgever verklaren de werknemer bij terugkeer in dienst te nemen. Daarnaast dient er sprake te zijn van een proportionele verhouding tussen stagiaires en andere werknemers. De werkgever moet een werkvergunning aanvragen voor een periode korter dan 24 weken of een gecombineerde vergunning ('GVVA') voor een periode langer dan 3 maanden. (3.3 (1) en 3.39 Vb.

229 *Wat is een Schengenvisum?* Schengen Visum Info 2020, <https://schengenvisum.info/wat-is-schengenvisum/> (Geraadpleegd op 2 november 2020)

230 *Orange Carpet Visa Facility*, Kingdom of the Netherlands, <https://www.netherlandsandyou.nl/travel-and-residence/visas-for-the-netherlands/orange-carpet-visa> (Geraadpleegd op 2 november 2020)

231 *Naar Nederland reizen en het Europese inreisverbod*, Rijksoverheid, 2021, <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/coronavirus-covid-19/reizen-en-vakantie/inreizen-doorreizen-nederland-en-het-eu-inreisverbod> (Geraadpleegd op 17 maart 2021)

## Conclusie onderzoeksvraag 7

*Welke juridische kaders zijn relevant voor circulaire migratieprogramma's, aan de Nederlandse kant (inclusief voor Nederland relevante internationale en Unierechtelijke afspraken), en aan de kant van Tunesië, Ethiopië en Nigeria?*

Het Nederlandse arbeidsmigratierecht is restrictief in het geval van laaggeschoold werk. Mocht de Nederlandse overheid overwegen een circulaire mobiliteitspilot op te zetten in de glastuinbouwsector, dan vereist toekenning van een werkvergunning voor laag- en midden-opgeleide mobiele werknemers een aanpassing van de huidige regelgeving.

Een mobiliteitsprogramma voor hoger-opgeleiden – in zowel de ICT-sector als de glastuinbouwsector – past binnen de bestaande regelgeving. Het Nederlandse juridische kader faciliteert kennismigratie met de zogenaamde Kennismigrantenregeling. Echter, de minimale hoogte van de salarissen van de Kennismigrantenregeling vormt, zo benadrukten potentieel geïnteresseerde werkgevers in de landbouwsector, in sommige gevallen een obstakel. Voor de ICT-sector is dit niet het geval. Internationale HR-intermediairs en rekruteringsbureaus geven aan dat de salarissen voor *developers* in Nederland zelfs aan de lage kant zijn om te kunnen concurreren met landen zoals Duitsland en Canada.

Voor een goed lopend mobiliteitsprogramma, zal een zogenaamd *orange carpet*-traject voor de visumverlening aan geselecteerde kandidaten nodig zijn, teneinde te voorkomen dat bedrijven in Nederland afhaken door te lange wachttijden. Voorbereidingen voor zulke faciliteiten zouden alvast kunnen worden getroffen.

Naast een versnelde en effectievere visumverlening is het ook van groot belang dat overige verplichte documenten, zoals diploma's en geboorteaktes, op een effectieve manier verzameld en beoordeeld worden. Hiervoor moeten Afrikaanse landen en Nederland samenwerken aan de capaciteitsopbouw van instituties (zoals *public employment agencies*) die hierin kunnen voorzien.

In de drie Afrikaanse landen is de juridische context weinig beperkend voor een circulair migratieprogramma en is circulaire arbeidsmigratie een beleidsprioriteit. In het geval van Tunesië en Nigeria is het tekenen van een *MoU* wel gewenst. Voor Ethiopië is tot nu toe een bilateraal akkoord een vereiste, maar in de toekomst (na invoering van nieuwe wetgeving, die reeds voorligt in het parlement) volstaat waarschijnlijk een *MoU*.

## 8 Politiek

*Onderzoeksvraag 8: Welke politieke documenten en uitspraken in Nederland en in Tunesië, Ethiopië en Nigeria zijn richtinggevend voor het ontwerp van een circulair migratieprogramma?*

In het politieke discours over circulaire migratie resoneren duidelijk de belangen, zorgen en aspiraties, mogelijkheden en beperkingen die in de hoofdstukken hiervoor besproken zijn. Dat heeft de afgelopen jaren geleid tot politieke kaders die richtinggevend zijn voor het ontwerp van circulaire migratieprogramma's in respectievelijk Nederland, en in Tunesië, Ethiopië en Nigeria. In dit hoofdstuk gaan we na welke politieke richtsnoeren de afgelopen jaren zijn geformuleerd in Nederland en de drie landen van oorsprong, en welke gemene deler en randvoorwaarden daarin te onderkennen zijn.

### 8.1 Regeerakkoord, integrale migratieagenda en richtinggevende moties

Het Regeerakkoord van de huidige regering Rutte III, getiteld '*Vertrouwen in de toekomst*' beoogt een 'menswaardig en effectief migratiebeleid' te voeren:

“Dat omvat de aanpak van de oorzaken van vluchtelingenstromen, het verbeteren van opvang in de regio, het opvangen van vluchtelingen conform internationale verdragen en het tegengaan van irreguliere migratie. Wie mag blijven, moet snel meedoen. Daarmee vergroten we kansen van nieuwkomers. Wie niet mag blijven, moet snel vertrekken.”<sup>232</sup>

Ook maakt het Regeerakkoord duidelijk onderscheid tussen asielmigratie en legale migratie voor werk of studie:

“Asielmigratie dient bescherming te bieden, niet om het verkrijgen van arbeid te faciliteren. De asielprocedure is niet bedoeld voor mensen die om economische redenen naar Nederland willen komen. Die vermenging is onwenselijk en moet worden tegengegaan. Er zijn echter ook arbeidsmigranten die een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan de Nederlandse economie en samenleving. Voor Nederland gunstige arbeidsmigratie wordt dus gefaciliteerd. Het kan de

---

<sup>232</sup> *Regeerakkoord 2017 'Vertrouwen in de toekomst'*, 2017, oktober, p. 50. <https://www.rijksoverheid.nl/regering/documenten/publicaties/2017/10/10/regeerakkoord-2017-vertrouwen-in-de-toekomst>.

(kennis)economie, innovatieve slagkracht en concurrentiepositie van Nederland versterken. Daarom voeren wij naar rato van de behoefte van de arbeidsmarkt een positief legaal migratiebeleid. De tewerkstellingsvergunning zal ook voor drie jaar kunnen worden verleend. Uitbuiting van migranten wordt actief bestreden.”<sup>233</sup>

Tevens stelt het Regeerakkoord dat het principe van *more for more* en *less for less* leidend is voor internationale samenwerking met derde landen: zowel positieve als negatieve prikkels worden aangekondigd om landen van herkomst te bewegen tot medewerking aan gedwongen terugkeer van migranten zonder verblijfstitel.<sup>234</sup> Deze regeringsinzet is door een meerderheid in de Tweede Kamer onderschreven, met het aannemen van de motie Fritsma c.s., met een duidelijke uitspraak van de Kamer:

“ “Verzoekt de regering, om geen arbeidskrachten van buiten de EU naar Nederland te halen als beloning voor landen die niet meewerken aan het terugnemen van illegalen [...]”<sup>235</sup>

In 2018 kwam het kabinet Rutte III met een verdere uitwerking van het migratiebeleid, met de Integrale Migratie Agenda, met beleidsvoornemens ten aanzien van zes pijlers: (1) voorkomen van irreguliere migratie; (2) versterken opvang en bescherming voor vluchtelingen en ontheemden in de regio; (3) een solidair en solide asielstelsel binnen de Europese Unie en Nederland; (4) minder illegaliteit, meer terugkeer; (5) bevorderen legale migratieroutes; en (6) stimuleren integratie en participatie.

In de toelichting op deze pijlers van de Integrale Migratie Agenda zegde het kabinet toe de vraag te verkennen hoe bestaande vormen van reguliere migratie beter kunnen worden benut om terugkeer en overname te bevorderen en irreguliere migratie te beperken. Daarbij noemde het kabinet expliciet de mogelijkheid van circulaire arbeidsmigratie. De aanvullende inzet op legale migratie zou onderdeel moeten uitmaken van brede migratieafspraken, aldus het kabinet, en voorwaardelijk aan goede samenwerking inzake terugkeer en overname:

“ “Daarbij geldt altijd het uitgangspunt dat aanvullende inzet van deze mogelijkheden voor reguliere migratie onderdeel moeten zijn van brede migratieafspraken zoals onder pijler een en vier beschreven, en voorwaardelijk aan het realiseren van terugkeer en overname. De ervaringen van

---

233 Ibid, p. 54.

234 Ibid, p. 52.

235 Tweede Kamer der Staten Generaal, *Motie van het lid Fritsma*, vergaderjaar 2017–2018, 19 637, nr. 2380.

andere EU-lidstaten, onder andere die van Spanje, zullen daarbij worden meegenomen”.<sup>236</sup>

Dat migratieovereenkomsten politiek gevoelig liggen, blijkt onder meer uit de motie Van Dijk en Leijten, die in juni 2018 met een kleine meerderheid werd aangenomen, en die de regering verzocht om migratieovereenkomsten ter instemming voor te leggen aan de Kamer.<sup>237</sup>

Naar aanleiding van vragen uit de Tweede Kamer naar wat het kabinet gaat doen om te verkennen hoe we het economische migratiebeleid meer toekomstbestendig kunnen maken – inclusief de goede prikkels om circulaire, tijdelijke migratie te stimuleren – stelde de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid bovendien in het vooruitzicht, dat het kabinet zou nagaan of dit soort modellen gaan werken voor Nederland.<sup>238</sup> In de brief ‘Voortgang integrale migratieagenda’ van 14 oktober 2019 koos het kabinet voor een op dat moment beperkte invulling van deze toezeggingen, door aan de Tweede Kamer te schrijven:

“Het kabinet heeft sinds het verschijnen van de agenda verkend hoe andere, reeds bestaande vormen van reguliere migratie beter kunnen worden benut. Als uitkomst van deze verkenning is besloten om de informatievoorziening over de bestaande mogelijkheden van arbeids- en studiemigratie te verbeteren en deze gericht in te zetten ten behoeve van het bevorderen van terugkeer en (daarmee) het tegengaan van de irreguliere migratie. Voor inzet, aanvullend op de bestaande mogelijkheden voor reguliere migratie, is op dit moment niet gekozen. Hiermee is ook de toezegging van de toenmalige staatssecretaris van Justitie en Veiligheid over het meer circulair maken van migratie afgedaan.”<sup>239</sup>

Een recent rapport van een ambtelijke werkgroep, getiteld ‘*Naar een wendbare migratieketen*’, noemt ook de mogelijkheid van een meer sturende en faciliterende rol van de Nederlandse overheid op het gebied van legale migratie. Dit rapport maakte onderdeel uit van de exercitie ‘Brede maatschappelijke heroverweging’, naar aanleiding van de motie Sneller c.s., die op 19 december 2018 in de Tweede Kamer werd aangenomen. In de motie wordt de minister van Financiën verzocht ter voorbereiding op een volgende neergaande conjunctuur of economische crisis effectieve beleidsopties

---

236 M. Harbers, S. Blok, S. Kaag en M. Koolmees, *op. cit.*, p. 11.

237 Tweede Kamer der Staten Generaal, *Motie van de leden Jasper van Dijk en Leijten*, vergaderjaar 2017–2018, 30 573, nr. 144.

238 Tweede Kamer der Staten Generaal, *Debat over het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie en Veiligheid (VI) voor het jaar 2019*, 35000–VI, 14, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20182019-27-10.html>.

239 M. Harbers, S. Blok, S. Kaag en M. Koolmees, *op. cit.*, p. 8.

en hervormingen in kaart te brengen.<sup>240</sup> Tegen deze achtergrond werden zestien maatschappelijke opgaven geïdentificeerd, waaronder migratie. De conclusie van het rapport ten aanzien van legale arbeids- en studiemigratie uit derde landen luidt:

“Binnen een brede relatie kan de Nederlandse overheid een meer sturende en faciliterende rol spelen door legale arbeids- en studiemigratie mogelijkheden uit ‘migratie relevante landen’ in beeld te brengen en te koppelen aan de vraag en mogelijkheden in Nederland. Dit zou expliciet onderdeel moeten uitmaken van een kabinetsvisie op migratie. Dit versterkt grip op migratie en beïnvloedt irreguliere migratie.”<sup>241</sup>

Het rapport noemt vervolgens drie specifieke acties die kunnen worden ondernomen:

“Bedrijven wijzen op de mogelijkheden voor werkgevers om de huidige regelingen te gebruiken om (tijdelijke) werknemers uit deze landen te werven. Het huidige wettelijke kader (m.n. de Wet arbeid vreemdelingen) biedt mogelijkheden om werknemers uit derde landen te werven om in Nederland te werken. Op dit moment blijken werkgevers, met name het MKB, in de praktijk niet goed geïnformeerd te zijn over de mogelijkheden om buitenlandse werknemers aan te trekken. Ook bestaan hier misverstanden over. De informatievoorziening is redelijk versnipperd. Verschillende websites/informatiebronnen zouden beter kunnen worden gebruikt om bedrijven te informeren en kunnen worden gebundeld.

Actief onderzoeken in welke sectoren in Nederland behoefte bestaat aan werknemers die binnen de brede relatie met de pilotlanden kunnen worden gematcht met aanbod in de pilotlanden. Iedere pilot waarbinnen werknemers uit derde landen in het kader van de bestending van de brede relatie zouden kunnen werken bij Nederlandse werkgevers, zal vooraf moeten worden gegaan door het matchen van een concrete vraag (naar arbeid/studenten) in Nederland met een aanbod in het derde land. Op dit moment brengt het UWV al tekorten op de arbeidsmarkt in kaart. De match met een concreet aanbod in de pilotlanden is geen taak voor UWV binnen de huidige uitvoering. Voor het in kaart brengen van kansen in het buitenland zouden de posten een belangrijke rol kunnen spelen en dus in fte uitgedrukt kunnen worden per pilotland. Ook zou onderzocht kunnen worden hoe internationale studenten – een belangrijke pool van talent voor Nederlandse bedrijven – gematcht kunnen worden met Nederlandse onderwijsinstellingen.

---

240 Tweede Kamer der Staten Generaal, *Motie van het lid Sneller C.S.*, vergaderjaar 2018–2019, 35 095, nr. 10.

241 Rijksoverheid, *Naar een wendbare migratieketen: Brede Maatschappelijke Heroverwegingen*, 2020, April, 68.

Het opzetten van een infrastructuur voor circulaire migratie tussen Nederland en landen van herkomst voor een specifieke sector, zoals bijvoorbeeld ICT, waarmee juiste matches gevonden kunnen worden. Bij het opzetten van een infrastructuur voor circulaire migratie wordt rekening gehouden met te verwerven competenties die de migranten bij terugkeer kunnen inzetten in het herkomstland (brain gain). Deze moet worden gematcht met een concrete behoefte in Nederland. De infrastructuur ziet erop dat in Nederland en het pilotland op basis van objectieve criteria wordt geselecteerd en in adequate begeleiding is voorzien. Het mobiliteitsschema is circulair, waarbij werknemers jaarlijks een aantal maanden in Nederland werken en vervolgens terugkeren naar het pilotland. Ook moet worden voorzien in een reïntegratieprogramma in het land van herkomst (als onderdeel infrastructuur) en uitzicht op een volgend tijdelijk verblijf voor arbeid in Nederland, waardoor de noodzaak om (illegaal) in Nederland te blijven wordt geminimaliseerd.”<sup>242</sup>

De werkgroep stelt dat deze maatregelen een intensivering vereisen van 1,25 miljoen euro, en ziet hierbij een rol voor onder andere het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), de Immigratie en naturalisatiedienst (IND), de Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO), de ministeries van Economische Zaken, Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, en Buitenlandse Zaken, en sociale partners. Op de suggestie van de werkgroep dat deze betrokken instanties gezamenlijk een commissie kunnen vormen om bovenstaande acties te gaan uitvoeren komen we terug in hoofdstuk 9 over de instituties.

Naar aanleiding van de presentatie van het migratie- en asielpact van de Europese Commissie in september 2020, heeft het Kabinet zijn positie ten aanzien van legale migratiesamenwerking met derde landen herbevestigd:

“Het kabinet is daarnaast bereid om – binnen de bestaande kaders en als onderdeel van een brede integrale aanpak – legale migratie als strategisch instrument in te zetten om irreguliere migratie tegen te gaan en samenwerking op terugkeer te bevorderen. Daarbij onderkent het kabinet het door de Commissie benadrukte belang van het betrekken van sociale partners, wanneer deze legale migratie betrekking heeft op arbeid.”<sup>243</sup>

---

242 Ibid, p. 68-69.

243 BNC Fiche Aanbeveling inzake legale trajecten voor EU-bescherming, Kamerstuk 22112, nr. 2961.



## 8.2 Politieke context in de thuislanden

In Tunesië, Ethiopië en Nigeria staan de regeringen positief tegenover circulaire migratie naar Europese landen. Wel zijn er verschillende accenten in het politieke discours en relevante beleidsdocumenten van deze landen. Die verschillen komen onder andere voort uit uiteenlopende ervaringen met arbeidsmigratie, de bevolkingsopbouw en de arbeidsmarktsituatie.

In het geval van Tunesië, vormt het bevorderen van reguliere migratie van Tunesiërs en het tegengaan van irreguliere migratie tezamen één van de vijf pijlers van de nieuwe nationale migratiestrategie (*Stratégie nationale migratoire*) die het land sinds 2012 heeft ontwikkeld. Het document is nog niet officieel goedgekeurd door het parlement. De afgelopen decennia zijn er al verschillende bilaterale overeenkomsten inzake arbeidsmigratie gesloten met Libië (1973), Italië (1995 en 2000) en Frankrijk (1964, geamendeerd in 1988).<sup>244</sup> Meer dan in Ethiopië en Nigeria, worden zorgen omtrent *brain drain* gepolitiseerd in Tunesië – onder druk van activistische *civil society* organisaties die hier scherp op zijn – vooral met betrekking tot sectoren als de zorg en ICT. In onze gesprekken met autoriteiten in Tunis bleek dan ook een duidelijke voorkeur voor circulaire migratie of variaties daarop zoals een *Global Skill Partnership*, waarbij *brain drain* wordt beperkt.

De Ethiopische regering van premier Abiy Ahmed heeft sinds 2018 ingezet op een nieuwe strategie van bevordering van arbeidsmigratie, en van verbetering van de leef- en werkomstandigheden van reguliere Ethiopische arbeidsmigranten. Tussen 2013 en 2018 gold een verbod op reizen naar het buitenland om naar laaggeschoold werk te zoeken, in een poging Ethiopische burgers te beschermen tegen uitbuiting. Ondanks dit verbod ging de migratie naar Soedan en het Midden-Oosten overigens in grote aantallen door, maar dan irregulier. De regering Ahmed ziet grote nadelen van irreguliere migratie, maar potentie in legale migratie, aangezien dan betere werkomstandigheden voor arbeidsmigranten kunnen worden bewerkstelligd, en migranten kunnen worden voorbereid door trainingen voorafgaand aan vertrek. In eerste instantie is de nieuwe arbeidsmigratiestrategie gericht op Golfstaten, maar in 2019 is aan alle ambassades in EU-lidstaten een uitvraag gedaan naar een overzicht van de arbeidsmarkttekorten in Europese landen, waaronder Nederland. In onze gesprekken met diverse autoriteiten in Addis Abeba kwam naar voren dat er grote belangstelling is voor mogelijkheden voor circulaire migratie naar Nederland.

In Nigeria is de bevordering van legale migratietrajecten één van de zeven pijlers in het *Plan for action for national migration policy* (2019 – 2023). Doelstellingen in dit kader zijn: 1) Meer kansen voor legale arbeidsmigratie, 2) het verminderen van

---

244 A. Flayols, D. Jongerius, en F. de Bel-Air, *op. cit.*, p. 56.

uitbuiting van arbeidsmigranten, 3) het verbeteren van beroeps-, technische-, en ondernemersvaardigheden van de bevolking, 4) zodat ze beter inzetbaar zijn.<sup>245</sup> Hiertoe wordt gestreefd naar opzet en coördinatie van legale migratietrajecten. Tegen deze achtergrond waren autoriteiten in Lagos en Abuja die we gesproken hebben allen zeer positief over de mogelijkheid van circulaire migratie naar Nederland.

### 8.3 Een nieuw narratief

Onze inventarisatie van politieke documenten en uitspraken en interviews met stakeholders in Nederland en in de drie Afrikaanse landen maakt duidelijk dat door alle betrokken partijen een gedeeld belang wordt onderkend bij intensivering van de migratiesamenwerking, inclusief versterkte samenwerking met het oog op ontwikkeling van circulaire migratietrajecten. Wat echter nog ontbreekt is een met de Afrikaanse landen in kwestie gezamenlijk ontwikkeld en uitgedragen narratief om de door de tijd verspreide intentieverklaringen en uitgesproken randvoorwaarden samen te brengen, en te verbinden met de maatschappelijke steun voor betere sturing van migratie, inclusief draagvlak voor legale migratie voor werk en studie.

Zo'n politiek narratief bestaat uit een aantal bouwstenen: (1) aansluiting bij verzuchtingen en aspiraties in de samenleving, en ervaren krenking van belangrijke waarden en belangen; (2) benoeming van het gedeelde belang dat en/of de gedeelde waarde die hier in het geding is; (3) overbrugging van tegenstellingen in de benoeming van die gedeelde belangen en/of waarden; (4) analyse hoe die gedeelde belangen en waarden onder druk staan; (5) politieke richting over wat ons te doen staat, onderkenning dat dit gemeenschappelijke inspanningen op een langere termijn vereist; (6) de 'helden' in het narratief benoemen; (7) de 'slechteriken' benoemen; en (8) het markeren en vieren van kleine overwinningen op de lange weg om de gestelde doelen te bereiken. We komen hier in hoofdstuk 10 op terug.

De afgelopen jaren zijn de bilaterale relaties tussen Nederland en de drie Afrikaanse landen geïntensiveerd, met bezoeken en missies van de Nederlandse minister-president en diverse ministers en staatssecretarissen aan deze landen, en ontvangst van hun collega's tijdens diverse bezoeken aan Nederland. Deze bezoeken zijn in het geval van Tunesië en Nigeria aangegrepen om *MoU* te ondertekenen. Deze intensivering van het diplomatieke verkeer zou met een gedeeld nieuw narratief ook van een politieke dimensie kunnen worden voorzien, die in de landen van herkomst en in Nederland duidelijkheid verschaft voor de komende jaren, en waaromheen de wederzijdse maatschappelijke verwachtingen kunnen convergeren. Interessant in dit kader is dat in

---

245 *Plan of Action for National Migration Policy: 2019-2023*, OHCHR, Geneve, 25-26.

de bilaterale Frans-Tunesische samenwerking zo'n narratief ontwikkeld wordt rond het gedeelde belang bij *'migration concerté'*.

## Conclusie onderzoeksvraag 8

*Welke politieke documenten en uitspraken in Nederland en in Tunesië, Ethiopië en Nigeria zijn richtinggevend voor het ontwerp van een circulair migratieprogramma?*

Zowel Nederland als Tunesië, Ethiopië en Nigeria kennen inmiddels een politiek discours waarin een gedeeld belang bij sturing en beheersing van migratie wordt onderkend, en waarin normatieve verwachtingen en randvoorwaarden ten aanzien van circulaire migratieprogramma's worden genoemd die convergeren. Er is daarmee zowel aan de kant van Nederland als aan de kant van de drie landen van oorsprong een politieke wil geuit om – onder bepaalde voorwaarden – de bilaterale samenwerking op dit punt te intensiveren en stappen in de richting van mobiliteitstrajecten te zetten.

Er is ten eerste duidelijk overeenstemming in Nederland en in de drie landen van herkomst over een gedeeld belang bij betere sturing van migratie. Alle vier betrokken landen willen irreguliere migratie tegengaan, legale migratie faciliteren, en samenwerken inzake terugkeer van mensen zonder verblijfstitel naar hun land van oorsprong. Voor Nederland is een goede samenwerking op terugkeer een voorwaarde, voor de drie landen van oorsprong is terugkeersamenwerking logisch onderdeel van een breder migratiepartnerschap gericht op sturing en controle over migratie. Duidelijk is dat de effectiviteit van het terugkeerbeleid nog kan worden verhoogd door een intensivering van de bilaterale relatie, inclusief de ontwikkeling van legale circulaire trajecten.

Ten tweede zien we een politiek kader van migratieagenda's en -strategieën zowel in Nederland als in de drie landen van herkomst, waarin het opzetten van mogelijkheden voor legale migratie wordt aangekondigd. Het Regeerakkoord van het kabinet Rutte III koos voor een positieve benadering ten aanzien van legale migratie, en legale migratie is één van de pijlers van de Integrale Migratie Agenda. Desalniettemin zien we in de Nederlandse politiek tot nu toe terughoudendheid als het aankomt op het daadwerkelijk inrichten van additionele mobiliteitstrajecten. De formulering van de Nederlandse regering in de brief 'Voortgang integrale migratieagenda' van oktober 2019 – "Voor inzet, aanvullend op de bestaande mogelijkheden voor reguliere migratie, *is op dit moment* niet gekozen" – biedt echter wel ruimte om in de toekomst wél aanvullende mogelijkheden voor reguliere migratie in te zetten, teneinde migratiepartnerschappen uit te bouwen met landen van herkomst. De noodzaak voor dergelijke samenwerking dient zich aan met de toenemende druk op de Europese buitengrenzen – als gevolg van de COVID-19 crisis en door structurele oorzaken – en gezien de grote waarde die door landen van herkomst wordt gehecht aan legale migratie én een gelijkwaardig partnerschap, waarin alle partijen recht doen aan de afspraken van Valletta.

Alle evaluaties van proefprojecten voor mobiliteitstrajecten benadrukken het cruciale belang van een welwillende politieke context. Om die reden valt het aan te bevelen om in een nieuw Regeerakkoord na de Tweede Kamerverkiezingen in maart 2021 eenduidige politieke richting te verschaffen op dit punt. Naast verschaffing van strategische richting in het Regeerakkoord, kan het voornemen van de regering om een jaarlijkse 'Staat van de migratie' te publiceren additionele duidelijkheid scheppen en een jaarlijkse update geven over doelen, randvoorwaarden en geschikte sectoren.

De afgelopen jaren hebben reeds een intensivering van de bilaterale contacten laten zien in de vorm van bezoeken over en weer op hoog niveau. Het komt er nu op aan het daarbij behorende gezamenlijke narratief te expliciteren en uit te dragen in het maatschappelijke debat, waarin duidelijk is waarom samenwerking nodig is, welke gedeelde belangen en waarden richtinggevend zullen zijn voor die samenwerking, hoe die onder druk staan, en wat ons de komende jaren te doen staat in dat kader. Agendering van de externe dimensie in het kader van het door de Europese Commissie voorgestelde Pact biedt een goede aanleiding daarvoor.

Ten derde zien we dat er politieke gevoeligheid is in Nederland én in de landen van oorsprong ten aanzien van de leef- en werkomstandigheden van mobiele werkers, en ten aanzien van het daadwerkelijk circulaire karakter van de trajecten. Om concreet invulling te geven aan bovenstaand politieke streven zijn duurzame instituties voor migratiepartnerschap en circulaire migratie nodig, inclusief heldere regels en procedures, en *incentives* voor *playing by the rules*. Deze zijn het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

## 9 Instituties

*Onderzoeksvraag 9: Welke institutionele aanknopingspunten zijn aanwezig voor een circulair migratieprogramma tussen Nederland aan de ene kant, en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant?*

### 9.1 Instituties zijn een noodzakelijke voorwaarde

Evaluaties van internationale mobiliteitsprogramma's zijn op nog één punt eenduidig: zonder behoorlijke instellingen gaat het niet. En we kunnen daar meteen aan toevoegen: de oorzaak waardoor er na zo'n vijftien jaar van proefprojecten door Europese landen nog steeds geëxperimenteerd wordt, ligt precies aan het gebrek aan institutionele capaciteit en prioriteit voor institutie-opbouw. Ook voor de landen die centraal staan in dit onderzoek geldt dat noch aan de Nederlandse kant, noch aan de kant van de drie Afrikaanse landen de institutionele voorwaarden aanwezig zijn om zo'n politiek en maatschappelijk gevoelig, economisch volatiel, en complex fenomeen als legale komst en geslaagde terugkeer van migranten te faciliteren.

Bij het ontbreken van institutionele voorwaarden, en op zoek naar *quick wins*, wordt aan de Europese kant veelal gekozen voor aanbesteding aan een uitvoeringsorganisatie (Europese consultancybureaus of internationale organisaties zoals *IOM*), en aan de Afrikaanse kant voor omzeiling van publieke instellingen (door te werken met private rekruteringsbureaus en internationale organisaties). Deze oplossingen kunnen tijdelijk soelaas bieden, en een tussenstap vormen, maar blijken kwetsbaar doordat ze onvoldoende politieke rugdekking hebben in de betrokken landen, waardoor ze al snel in de problemen komen als politieke keuzes of bijsturing nodig zijn bij de implementatie, of bij veranderende omstandigheden (bijvoorbeeld een economische crisis).

Niet alleen is het zonde van het geïnvesteerde geld en het commitment van betrokken *stakeholders* als proefprojecten maar ten dele slagen, deze opzet miskent ook het primaire doel van additionele mobiliteitstrajecten, namelijk intensivering van de bilaterale publieke samenwerking met het oog op betere sturing van migratie. Dit hoofddoel van effectievere bilaterale samenwerking zal alleen op termijn worden bereikt, wanneer van beide kanten wordt geïnvesteerd in publieke institutie-opbouw in eigen land, en in instellingen voor bilaterale migratiesamenwerking. Een goede coördinatie is cruciaal voor het welslagen van mobiliteitsprogramma's, en moet worden geïnstitutionaliseerd en continu verder worden ontwikkeld. Het gaat dan om de coördinatie binnen de betrokken landen, en bilateraal tussen die landen, van in zijn algemeenheid tenminste de betrokken ministeries, publieke arbeidsbureaus of migratiediensten, vakbewegingen,

en ondersteunende onderzoeksinstituten en internationale organisaties; en vanuit de sector waarop het mobiliteitsprogramma zich richt betrokken werkgevers, brancheorganisaties, sectorale vakbonden, onderwijsinstellingen, en eventueel betrokken provincies of steden.

Op de meest algemene manier gedefinieerd zijn instituties manieren om doelen te verwezenlijken, dus om mensen op een bepaalde, gereuleerde, manier te laten handelen. We kennen instituties in de vorm van organisaties, en van mensen die in het kader van die organisaties volgens bepaalde competenties, regels, en procedures handelen. Instituties dragen op twee manieren bij aan gedragssturing: ze sanctioneren extern het gedrag via positieve en negatieve *incentives* (van belang in dit geval, omdat gehecht wordt aan een aantal randvoorwaarden, zoals goede arbeidsvoorwaarden en daadwerkelijk circulair karakter van het programma). En ze dragen bij aan interne sanctionering of socialisatie: het gewenste gedrag wordt door de betrokken personen ervaren als rechtvaardig en in het eigen belang; en het niet gewenste gedrag wordt ervaren als onrechtvaardig, onethisch en tegen het welbegrepen eigenbelang in. We hebben in de afgelopen hoofdstukken gezocht naar het gedeelde belang van alle betrokken *stakeholders*, opdat aanbevelingen kunnen worden gedaan voor instituties die aansluiten bij de aspiraties, belangen en waarden van betrokken partijen. Door instituties te ontwikkelen die op deze basis de bilaterale migratiesamenwerking vormgeven, kunnen steeds meer actoren gesocialiseerd worden in het narratief van de gedeelde belangen, en de bijbehorende rechten en plichten.

In een inventarisatie van *lessons learned* op basis van een reeks projecten ter ondersteuning van arbeidsmigratie *governance* en legale mobiliteitstrajecten, concluderen IOM, ILO en het Duitse GIZ dat mobiliteitstrajecten alleen werken, indien de relevante overheidsinstellingen in het thuisland en gastland sleutelpartners zijn in de samenwerking.<sup>246</sup> Mobiliteitsprogramma's zijn in feite een vorm van zeer nauwe bilaterale samenwerking. De inzet op duurzame bilaterale migratiepartnerschappen als basis voor facilitering van circulaire migratietrajecten is ook het uitgangspunt van dit hoofdstuk. In de volgende paragrafen zullen we eerst inventariseren welke instituties reeds bestaan in respectievelijk Nederland, Tunesië, Nigeria en Ethiopië op het gebied van migratiesamenwerking, in het bijzonder voor legale migratie. Tevens zullen we in kaart brengen welke bilaterale structuren en circulaire migratieproefprojecten andere EU-lidstaten reeds met de betrokken landen van oorsprong hebben opgezet. Mogelijk kan in Europees kader worden samengewerkt, en op die instituties worden voortgebouwd. Ten slotte worden interessante private *stakeholders* genoemd, als

---

246 Zie "Lessons learnt" van ILO, IOM en GIZ, in 'Action Document for EU Trust Fund to be used for the decisions of the Operational Committee of December 2018, Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance in North Africa (T05-EUTF-NOA-REG-06), p. 11.

partners voor de ontwikkeling en uitvoering van proefprojecten, en voor institutie-opbouw.

Onderstaande inventarisatie is, naast het algemene gedeelte over internationale migratiesamenwerking instituties, vooral gericht op instituties in de sectoren landbouw en ICT. Evaluaties van proefprojecten geven aan dat het aanbeveling verdient om een beperkt aantal sectoren te kiezen waar additionele mobiliteitstrajecten voor worden ontworpen. Flexibiliteit binnen die sectoren is gewenst (met betrekking tot de precieze invulling van de mobiliteitsprogramma's), maar vanuit een institutioneel perspectief is het van belang te onderkennen dat ook op sectoraal niveau institutionele coördinatiestructuren moeten worden opgebouwd. Zo was één van de faalfactoren bij eerdere proefprojecten het ontbreken van goede sectorale netwerken van betrokken werkgevers.<sup>247</sup>

## 9.2 De institutionele context in Nederland

Het actuele Nederlandse beleidskader voor internationale migratiesamenwerking is de eerdergenoemde Internationale Migratie Agenda. Voor legale migratie, één van de zes pijlers van de Integrale Migratie Agenda, zijn de ministeries van Justitie en Veiligheid (J&V), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Buitenlandse Zaken (BZ) en Economische Zaken (EZK) verantwoordelijk.

Binnen het ministerie van J&V is vooral het Directoraat-Generaal Migratie (DGM) betrokken, met daaronder de directies Migratiebeleid (DMB), directie Regie Migratieketen (DRM), het bureau Internationaal Migratiebeleid (BIM) en het secretariaat van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). DMB is relevant voor circulaire migratietrajecten, waar het gaat om de invalshoek van reguliere migratie naar Nederland (afdeling Toezicht, Regulier en Nationaliteit, TRN), en vanuit

---

247 Zie "Lessons learnt" van ILO, IOM en GIZ, op.cit, p. 11: "It is similarly essential to involve workers and employers organisations during the entire cycle of implementation of the mobility schemes (during preparation, recruitment and placement), through tripartite sectoral committees in origin and destination countries" en ook Siegel, M., en Van der Vorst, V. 2012. *Evaluation of the "Blue Birds" Circular Migration Pilot in The Netherlands*, Maastricht, Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG), <https://www.government.nl/documents/reports/2013/01/23/evaluation-of-the-blue-birds-circular-migration-pilot-in-the-netherlands>.  
p. 40: "In a future pilot project, specific sector choice should be considered. Outlining a selected number of sectors means that an executor is focusing on specific areas within the Dutch labour market. A specific focus makes it possible to deepen instead of broaden strategies. While focusing on one sector and learning during the process what employers demand and what strategies are needed allows matches to be made more effectively."

de verantwoordelijkheid van de dossierhouder Integrale Migratie Agenda, die onder andere gaat over de samenwerking van ketenpartners met andere landen (afdeling Asiel, Opvang en Terugkeer, AOT). De ACVZ heeft een aantal adviezen geschreven over legale migratie uit derde landen naar Nederland, en is een relevante kennispartner op dit terrein. Het BIM ontwikkelt en bewaakt het internationaal migratiebeleid vanuit J&V, en zorgt in dat kader voor overzicht, legt dwarsverbanden tussen de verschillende dossiers en coördineert de departementale, interdepartementale en internationale afstemming. De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) van het ministerie van J&V biedt op zijn website een overzicht van mogelijkheden om te werken in Nederland, en de verschillende documenten die daarvoor nodig zijn.<sup>248</sup>

Binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken zijn op het gebied van internationale migratiesamenwerking vooral directies actief vanuit het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking (DGIS). Het Bureau Migratie Beleid (BMB) is in 2018 opgericht – mede naar aanleiding van de vluchtelingencrisis van 2015 – met het oog op de interne BZ-coördinatie van alle aspecten die te maken hebben met migratie, is verantwoordelijk voor de beleidsontwikkeling op deze terreinen, en ondersteunt de Nederlandse Speciaal Gezant Migratie in zijn externe optreden. De directie Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH) draagt bij aan veiligheid, rechtsorde, migratie, ontwikkeling en humanitaire hulpverlening in fragiele landen en crisisgebieden. De afdeling Migratie en Ontwikkeling van laatstgenoemde directie (DSH/MO) is onder meer verantwoordelijk voor internationale migratiesamenwerking. Op enige termijn is het de bedoeling dat de expertise van het team BMB in DHS/MO wordt geïntegreerd.

Het ministerie van SZW is betrokken vanuit de verantwoordelijkheid voor toegang tot de Nederlandse arbeidsmarkt. Daarbij gaat het om arbeidsmigratie, kennismigratie, en bescherming van arbeidsvoorwaarden en het tegengaan van schijnconstructies en arbeidsuitbuiting (de afdeling Sociale Dialoog en Arbeidsmigratie binnen de directie Arbeidsverhoudingen). Het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) heeft als zelfstandig bestuursorgaan in opdracht van het ministerie van SZW als een van de taken de uitvoering van de Wet arbeid Vreemdelingen (Wav) en rapporteert hierover aan SZW. Daarnaast verstrekt het UWV-arbeidsmarktinformatie, en publiceert in dat kader periodiek sectorstudies waarin de arbeidsmarkttekorten en overschotten per sector worden weergegeven, en overzichten van zogenaamde krapte- en overschotberoepen. Het ministerie van EZK is onder andere actief in het kader van het aantrekken van kennismigranten, en ontwerpt daartoe websites over hoe je in Nederland als kennismigrant of met een *startup* aan het werk kan.

Tussen de ministeries van BZ, J&V, SZW en EZK bestaat reeds een interdepartementaal overleg arbeidsmigratie, dat een institutioneel aanknopingspunt biedt voor de

---

248 Zie [https://ind.nl/en/work/working\\_in\\_the\\_Netherlands/Pages/default.aspx](https://ind.nl/en/work/working_in_the_Netherlands/Pages/default.aspx).



ontwikkeling van additionele circulaire migratietrajecten tussen derde landen en Nederland. Overwogen zou kunnen worden om ook IND en UWV hierbij te betrekken, aangezien zij een belangrijke rol spelen in de uitvoering van de wet- en regelgeving met betrekking tot arbeidsmigratie uit derde landen. Derdelanders die in Nederland willen komen werken, moeten via hun werkgever een 'gecombineerde vergunning voor arbeid en verblijf' (gvva) aanvragen bij de IND. IND vraagt vervolgens advies over de toelating tot de arbeidsmarkt aan het UWV, die toetst of aan de voorwaarden voor tewerkstelling uit de Wav wordt voldaan indien die arbeidsmarkttoets vereist is, en verstrekt tewerkstellingsvergunningen of adviezen ten aanzien van gvva-aanvragen (zie hoofdstuk 7 over het juridisch kader). In het circulaire migratieproefproject *Blue Birds* dat Nederland in 2008 startte waren IND en UWV ook nauw betrokken.

Naast de bovengenoemde overheidsorganisaties is er nog een aantal relevante *stakeholders* actief op het gebied van (circulaire) arbeidsmigratie uit derde landen. De algemene werkgeversvereniging Verbond van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO-NCW) en de vakbonden Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV) en het Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV) zijn relevante *stakeholders*, en hebben actieve internationale afdelingen. De Sociaal-Economische Raad (SER) is met zijn tripartite samenstelling (ondernemersleden, werknemersleden, en onafhankelijke deskundigen) een belangrijk polderorgaan, en een voor de hand liggende partner voor de ontwikkeling van een gedragen nieuw narratief vanuit Nederland. De SER bracht met betrekking tot derdelanders advies uit over trajecten om studenten aan Nederland te binden, maar nog niet over overige legale (circulaire) migratietrajecten voor werk.<sup>249</sup>

Andere relevante kennispartners in Nederland zijn de hierboven reeds genoemde ACVZ (adviesorgaan, vooral vanuit juridische invalshoek), de Stichting Economisch Onderzoek (SEO, voornamelijk vanuit economische invalshoek), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS, met onder andere relevante data over migratie, de arbeidsmarkt, en beroepsbevolking), het Centraal Planbureau (CPB, onder andere met periodieke economische ramingen en scenario's), de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV, onder andere met een recent advies over de interne en externe dimensie van het Europese asiel- en migratiebeleid), en het Instituut Clingendael (onder andere over Europese migratiesamenwerking, landen van herkomst, opinieonderzoek over migratiebeleid, en monitoring & evaluatieonderzoek). Met deze kennispartners zou een kennisplatform voor sturing van migratie kunnen worden ingericht. Vanuit zo'n kennisplatform zou het onderzoek integraal onderdeel kunnen vormen van de ontwikkeling van circulaire migratietrajecten, en zou monitoring en evaluatie van programma's kunnen plaatsvinden, het vastleggen van geleerde lessen, en het

---

249 Zie SER, *Make it in the Netherlands*, 2016, September, <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/09/19/make-it-in-the-netherlands>.

identificeren van eventueel noodzakelijke aanpassingen in programma's. Ook zou dit kennisplatform kunnen bijdragen aan de benodigde informatie voor de voorgenomen 'Staat van de migratie' die de regering jaarlijks wil publiceren. De Sociaal Economische Raad heeft naar aanleiding van de COVID-19 crisis een denktank coronacrisis opgericht die het Nederlandse kabinet adviseert, waarin de directeurs van CPB, CBS, ACVZ en Clingendael zitting hebben, alsmede de verantwoordelijke directeurs van de ministeries van VWS en EZK deelnemen, met het oog op effectieve vraagsturing. Ook de kennisplatforms die het ministerie van Buitenlandse Zaken ondersteunen zijn een interessant institutioneel precedent, inclusief vraagsturing en facilitering van leerprocessen (legale migratie maakt hier nog geen expliciet onderdeel van uit).

Specifiek met het oog op de landbouwsector zijn relevante instellingen het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV, Departement Europees, Internationaal en Agro-economisch beleid); de brancheorganisatie Glastuinbouw Nederland (specifiek de ondernemersgroep Arbeidsmarkt en Onderwijs); en onderwijsinstellingen als *Wageningen University & Research (WUR)*, dat al decennialang trajecten voor Afrikaanse studenten aanbiedt, waaronder sandwich PhD-programma's; het *Wageningen Centre for Development Innovation (CDI)*, dat onderwijsinstellingen in Afrikaanse landen bijvoorbeeld ondersteunt om hun curriculum te ontwikkelen voor praktisch landbouwonderwijs, en eveneens korte cursussen voor *mid-career professionals* verzorgt in Nederland); het *Global Initiative* van de Technische Universiteit Delft (dat trekker is van de breed gedragen 'route 23' over de *Sustainable Development Goals* voor inclusieve mondiale ontwikkeling van de Nederlandse Nationale Wetenschapsagenda); de Maastricht School of Management (MSM, dat onder andere programma's aanbiedt voor Ethiopische studenten); de *Maastricht Graduate School of Governance (MGSoG)*, dat activiteiten organiseert in het kader van het *MPF* en onderwijsinstellingen als hogeschool Van Hall Larenstein (die onder andere Afrikaanse studenten in hun masterprogramma's ontvangen) en middelbare beroepsopleiding Lentiz. Een aantal Nederlandse ondernemers die zowel in Nederland als in landen van oorsprong actief zijn (zoals bijvoorbeeld Agrocare en de Rainbowngrowers group) zijn door hun ervaringskennis sleutelspelers in het veld. Voor de sector ICT zijn het ministerie van EZK, de branche-organisatie *NLDigital*, en internationaal opererende ondernemingen als Tunga, Nedamco Capital, Caspar Coding, en Aldelia belangrijke *stakeholders* om te betrekken bij een eventueel initiatief. *IOM*, *ILO* en *GIZ* adviseren op basis van hun ervaringen met mobiliteitstrajecten om sectorale werkgroepen te vormen, teneinde vanaf de ontwikkelingsfase werkgevers, brancheorganisaties, vakbonden, onderwijsinstellingen, en eventuele relevante maatschappelijke initiatieven en provinciale of lokale overheden te betrekken bij een nieuw mobiliteitstraject.

### 9.3 De institutionele context in de thuislanden

De institutionele contexten in Tunesië, Ethiopië en Nigeria verschillen sterk van elkaar. De bevordering van circulaire mobiliteit is evenwel voor alle drie de landen van oorsprong een beleidsprioriteit. In deze paragraaf brengen we in kaart welke overheidsinstellingen betrokken zijn bij het migratiebeleid, en welke institutionele structuren reeds zijn opgebouwd rond bestaande structurele mobiliteitsprogramma's of proefprojecten.

#### Tunesië

Mede vanwege de reeds enkele decennia bestaande bilaterale migratiesamenwerking met Frankrijk, heeft Tunesië een relatief goed ontwikkelde institutionele infrastructuur voor het faciliteren van arbeidsmigratie naar het buitenland. In 2014 woonden er naar schatting 543.000 Tunesische migranten – waarvan het merendeel 'arbeidsmigrant' – buiten Tunesië, wat neerkomt op 4.7% van de totale bevolking.<sup>250</sup> Er is de Tunesische overheid dan ook veel aan gelegen om die migratie goed te laten verlopen.<sup>251</sup> Bij de uitvoering zijn verschillende organisaties betrokken, variërend van overheidsinstellingen en internationale organisaties tot de private sector in binnen- en buitenland.

Ten eerste de relevante overheidsinstellingen. Migratiebeleid valt in Tunesië officieel onder de bevoegdheid van het ministerie van Sociale Zaken. Drie actoren zijn daarbinnen relevant: de *Secretary of State for Migrations and Tunisians Abroad (SEMTE)*; het *Office des Tunisiens à l'Étranger (OTE)*; en *L'Observatoire National de la Migration (ONM)*.<sup>252</sup> Eerstgenoemde werd in 2011 benoemd als bewindspersoon werkend vanuit het ministerie van Sociale Zaken, en kreeg een coördinerende rol op het domein 'migratie en Tunesiërs in het buitenland'. Met het aantreden van de regering in januari 2014 bleef de post van staatssecretaris vacant, maar behield men de opgezette, coördinerende organisatiestructuur (inclusief twee directoraten-generaal<sup>253</sup> en de migratieadviseur in het kabinet van de minister).<sup>254</sup> In de regering van premier Hichem Mechichi, die in oktober 2020 is aangetreden is er weer een staatssecretaris voor buitenlandse zaken benoemd, die ook verantwoordelijk zal zijn voor migratie.

---

250 Dat wil zeggen: de eerste generatie, geboren in Tunesië. Zie: De Bel-Air, F. 2016. *Migration profile: Tunisia*, Florence, Migration Policy Centre, 5.

251 De *National Migration Strategy* is tot op heden niet officieel gevalideerd (op politiek niveau).

252 European Training Foundation (ETF), *Migrant support measures from an employment and skills perspective (MISMES): Tunisia*, 2015. April.

253 'International Cooperation on Migration' en 'Planning and Follow-up of Migrants'.

254 ETF, *op. cit.*, p.8.

Het *Office des Tunisiens à l'Étranger* is eveneens opgericht als onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken, en is relevant omdat het voor mobiele werknemers een eerste aanspreekpunt vormt in het gast- of bestemmingsland. *OTE* heeft kantoren in alle belangrijke gast- en bestemmingslanden, en bovendien is het mandaat door de jaren heen flink uitgebreid: van ondersteuning voor migranten (en het monitoren van hun politieke activiteiten) tot dienstverlening aan Tunesische mobiele werkers op relevante gebieden als onderwijs, sociale zekerheid, administratieve ondersteuning en re-integratie van terugkerende migranten.<sup>255</sup> De derde structuur binnen het ministerie van Sociale Zaken – het *ONM* – verzamelt en verwerkt data over (arbeids)migratie.<sup>256</sup>

Het ministerie van Buitenlandse Zaken, het *Ministère des Affaires étrangères, de la Migration et des Tunisiens à l'Étranger*, is verantwoordelijk voor het onderhandelen en coördineren van internationale en bilaterale akkoorden op het gebied van migratie.<sup>257</sup> Via het directoraat-generaal Consulaire Zaken registreert het bovendien hoeveel en welke Tunesiërs zich (legaal) in het buitenland bevinden. Het ministerie van Justitie checkt mobiliteitsovereenkomsten met derde landen op consistentie met het overige juridische kader. Onderhandelingen over bilaterale arbeidsovereenkomsten met derde landen vallen onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Beroepsopleiding en Werkgelegenheid.<sup>258</sup> Vanuit laatstgenoemde ministerie opereert tevens een belangrijke, publieke organisatie voor wat betreft circulaire migratie: het *Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant (ANETI)*. Deze uitvoeringsorganisatie – qua sommige taken enigszins vergelijkbaar met het UWV in Nederland – heeft een internationale werkgelegenheidsafdeling, die belast is met het in goede banen leiden van internationale plaatsingen van Tunesische werknemers, waaronder het begeleiden van werkzoekenden bij het rekruteringsproces, aanbieden van aanvullende opleidingsprogramma's en arbeidsmarktintegratie bij terugkeer.<sup>259</sup> Het *Agence Tunisienne de Coopération Technique (ATCT)* is een organisatie – verbonden aan het ministerie van Economie, Financiën en Investeringsondersteuning – die ook gespecialiseerd is in het rekruteren en begeleiden van internationaal mobiele werkers, in het bijzonder van (veelal hoogopgeleide) technische experts.<sup>260</sup> *ATCT* werkt met een digitaal platform voor kandidaten en vacatures. De Golfstaten zijn de belangrijkste bestemming, met op enige afstand daarna

---

255 *Ibid.*

256 *Missions*, L'Observatoire National de la Migration, Tunis, <http://www.migration.nat.tn/fr/presentation/missions> (Geraadpleegd op 3 September 2020).

257 *Role and responsibilities*, Le Ministère des Affaires étrangères, de la Migration et des Tunisiens à l'Étranger, Tunis, <https://www.diplomatie.gov.tn/le-ministere/role-et-attributions/> (Geraadpleegd op 19 september 2020).

258 ETF, *op. cit.*

259 *Ibid.*

260 *Missions de l'ATCT*, Agence Tunisienne de Coopération Technique, Tunis, <https://www.atct.tn/fr/missions-de-latct> (Geraadpleegd op 10 March 2020).

ook Europese landen en de Verenigde Staten. Volgens onderzoek zijn het voor een groot deel Tunesische ambtenaren, die op deze manier als technisch expert of consultant worden uitgezonden.<sup>261</sup> Een laatste ministerie dat van belang is, is het ministerie van Onderwijs, dat samenwerkt met het Nederlandse ministerie van OC&W in het kader van internationale onderwijsprojecten, zoals de Sandwich PhD-trajecten van de Wageningen Universiteit.

Naast overheidsinstellingen zijn, ten tweede, internationale organisaties betrokken bij de uitvoering van aspecten van het migratiebeleid in Tunesië. Voor circulaire migratie is vooral de *International Organization for Migration (IOM)* relevant. Eind vorig jaar heeft het een 22-maanden durend project tussen Tunesië en België afgerond, waarbij een groep van 31 pas afgestudeerden een stage van zes maanden in België kreeg aangeboden om werkervaring op te doen.<sup>262</sup> Met uitzondering van twee deelnemers, vond iedereen naderhand een baan (in Tunesië, dan wel in België). Noemenswaardig is voorts nog het *ILO*-kantoor, dat wordt aangestuurd vanuit Algerije en zich vooral richt op werkgelegenheid voor jongeren, en het versterken van publieke uitvoeringsorganisaties die zich richten op werkgelegenheid.<sup>263</sup> Dat laatste is vanuit een doelstelling van capaciteitsopbouw interessant in het kader van dit onderzoek.

Een derde groep actoren die relevant is vanuit institutioneel perspectief, zijn organisaties die vanuit andere EU-lidstaten mobiliteitsprogramma's hebben opgezet met Tunesië. Met name Frankrijk en Duitsland zijn op dit vlak actief, met eigen kantoren in Tunis van het Franse OFII (*Office Français de l'Immigration et l'Intégration*) en het Duitse GIZ (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*). De ervaring van OFII gaat het langste terug, namelijk tot begin jaren zeventig van de vorige eeuw. Sinds dat moment bestaat het eerdergenoemde bilaterale samenwerkingskader waarbij mobiele werknemers uit drie regio's in Tunesië jaarlijks veelal bij dezelfde werkgevers in drie Franse provincies terugkeren voor seizoenarbeid.<sup>264</sup> Verder was OFII betrokken bij het

---

261 ETF, *op. cit.*, p.9.

262 *Belgian-Backed Labour Migration Initiative Boosts Employability of Tunisian Youth*, IOM, <https://www.iom.int/news/belgian-backed-labour-migration-initiative-boosts-employability-tunisian-youth> (Geraadpleegd op 16 september 2020).

263 Zoals het 'Support to Tunisian youth through social and solidarity entrepreneurship' (2019-2021), 'The Way Forward after the Revolution: Decent Work for Women in Egypt and Tunisia (Phase II) (2018-2021) en JEUN'ESS: Promotion of Social and Solidarity Economy and Creation of Decent Jobs for Tunisian Youth' (2019-2024). Samen met de Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) is ILO ook bezig met het project 'Advancing the Decent Work Agenda in North Africa (ADWA). Waarbij Tunesië een van de focuslanden is. Zie: Organisation internationale du Travail (OIT), *Le Bureau de l'OIT pour l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie*.

264 *Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)*, Ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères, 2020, <https://tn.ambafrance.org/Office-francais-de-l-immigration-et-de-l-integration#flux-migratoires-economiques-entre-2> (Geraadpleegd op 2 augustus 2020).

LEMMA-project (2016 – 2019), waarbij zij de Tunesische overheid, in het kader van de *EU-Tunisia Mobility Partnership*, technische ondersteuning bood bij capaciteitsopbouw. OFII was daarbij specifiek verantwoordelijk voor het onderdeel 're-integratie van terugkerende migranten'.<sup>265</sup> GIZ is onder andere tussen 2014 en 2016 uitvoerende partij geweest samen met het Tunesische ANETI, van het '*German-Tunisia Mobility Pact*', dat als doel had het rekruteren van hoogopgeleide migranten in Tunesië.<sup>266</sup> Ook is GIZ, samen met Enabel, IOM en ILO, betrokken bij het al eerder genoemde project getiteld '*Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*' (THAMM). Dit project onderkent nadrukkelijk de noodzaak van capaciteitsopbouw, voorafgaand aan het opzetten van legale arbeidsmigratieprojecten, en richt zich op Marokko, Tunesië en Egypte als thuislanden en Duitsland als gastland.<sup>267</sup>

Een laatste institutioneel aanknopingspunt zijn de actoren uit de private sector en onderwijsinstellingen die al actief zijn in Tunesië. Zo zijn Nederlandse bedrijven in de glastuinbouwsector en ICT-sector, die in Tunesië investeren en vestigingen hebben, mogelijk geïnteresseerde partners voor intra-company kortdurende mobiliteitsprogramma's. Op die manier kan het Tunesisch (midden)management werkervaring in het Nederlandse moederbedrijf opdoen, en interne opleidingen of kortlopende cursussen in Nederland volgen. Het gaat hier om kleine aantallen en Nederlandse bedrijven doen dit ook al incidenteel op eigen initiatief, maar dit traject zou geïnstitutionaliseerd kunnen worden, en beter gefaciliteerd. Een dergelijk mobiliteitstraject heeft als voordeel dat het voor de rekrutering kan steunen op de private partijen in kwestie. Hetzelfde geldt voor samenwerking tussen kennisinstellingen. In dit kader verdient het zogenaamde *Orange Knowledge Programme (OKP)* van het ministerie van Buitenlandse Zaken vermelding, dat wordt uitgevoerd door Nuffic, de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs. Doel van het OKP is bij te dragen aan duurzame en inclusieve ontwikkeling door de versterking van organisaties die van belang zijn voor sectorale ontwikkeling in OKP-partnerlanden. OKP werkt met drie typen programma's: individuele beurzen, trainingen van groepen, en institutionele projecten die gericht zijn op duurzame verbetering van de capaciteit op het gebied van beroeps- en hoger onderwijs. Tunesië is in juli 2019 toegevoegd aan de lijst van *full-programme countries*. De strategische focus van het OKP ligt in Tunesië op groei van en werkgelegenheid in de landbouwsector, en op stabiliteit, migratie, veiligheid

---

265 *LEMMA – Working together for mobility*, Expertise France, Paris, <https://expertisefrance.fr/en/fiche-projet?id=392874> (Geraadpleegd op 2 september 2020).

266 *German-Tunisian Mobility Pact: Gain capacities, create perspectives*, GIZ, Tunis, <https://www.giz.de/en/worldwide/19727.html> (Geraadpleegd op 2 augustus 2020).

267 *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*, European Commission, 2018, [https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour\\_en](https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/region/north-africa/regional/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour_en) (Geraadpleegd op 25 november 2020).

en de *rule of law*.<sup>268</sup> Nuffic heeft in dit kader een inventarisatie gemaakt van het onderwijssysteem in Tunesië, en de meest gangbare diploma's in Tunesië vertaald naar equivalenten in het Nederlandse onderwijssysteem.<sup>269</sup>

## Nigeria

Zoals eerder genoemd is het Nigeriaanse migratiebeleid vastgelegd in de *National Policy on Migration (NPM)*, dat wordt gecoördineerd door de *National Commission for Refugees Migrants and Internally Displaced People (NCFRI)*.<sup>270</sup> De NPM is in 2015 formeel aangenomen en heeft geleid tot het *Plan of Action for National Migration Policy (2019 – 2023)* waarin “het in goede banen leiden van arbeidsmigratie”<sup>271</sup> als één van de actieplannen is opgenomen. Momenteel zijn hier meer dan twintig nationale en internationale organisaties bij betrokken, maar is het *Federal Ministry of Labour and Employment (FMLE)* formeel coördinator van de uitvoering van het arbeidsmigratiebeleid.<sup>272</sup> Om consensus te bereiken onder alle relevante actoren, is er een zogeheten *Technical Working Committee (TWC)* in het leven geroepen, dat bestaat uit vertegenwoordigers van relevante ministeries, departementen en agentschappen van de overheid.<sup>273</sup> Dit comité is belast met advisering van de regering aangaande arbeidsmigratie: welke regelgeving omtrent arbeidsmigratie is nodig, en hoe moet dat beleid vervolgens worden uitgevoerd? Een belangrijke actor binnen het *FMLE* is de *International Labour Migration Desk (ILMD)*, die tevens de secretariaatsfunctie in de *TWC* vervult.<sup>274</sup> Het *FMLE* is tevens betrokken vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het creëren van banen voor jongeren, en het controleren van uitzendbureaus om uitbuiting van arbeidsmigranten tegen te gaan. Een publieke infrastructuur voor rekrutering en internationale mobiliteit (zoals die bestaat in Tunesië) ontbreekt, deze functie wordt voornamelijk vervuld door *Private Employment Agencies (PEA's)*.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is verantwoordelijk voor bilaterale partnerschappen, en het registreren van Nigerianen in het buitenland. Een publieke organisatie die onder de verantwoordelijkheid van dit ministerie is opgericht, is de

---

268 Nuffic, *Tunisia – Country Plan of Implementation Orange Knowledge Programme (OKP)*, <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/tunisia-country-plan-of-implementation-orange-knowledge.pdf>.

269 Nuffic, *The education system of Tunisia described and compared with the Dutch system*, 2018, <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/education-system-tunisia.pdf>.

270 IOM, *National Migration Policy 2015*, 2015.

271 *Plan of Action for National Migration Policy 2019 – 2023*, [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/Nigeria\\_NHRI\\_Annex1\\_Submission\\_GA-Report.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/submissions/Nigeria_NHRI_Annex1_Submission_GA-Report.pdf) (Geraadpleegd op 2 august 2020).

272 *Ibid.*

273 IOM, *National Policy on Labour Migration 2014*, 2015.

274 *Ibid.*, p. 33.

*Nigerians in Diaspora Commission (NIDCOM)*.<sup>275</sup> *Remittances* vormen een belangrijke inkomstenbron van Nigeria, en mede om die reden worden inspanningen gepleegd om diaspora te betrekken bij onder andere het migratiebeleid en bij ontwikkelingsprojecten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft voorts reeds in 1987 een programma opgestart onder de naam *Technical Aid Corps (TAC)*. Via dit programma worden ervaren Nigeriaanse professionals en experts gerekruteerd om als vrijwilliger twee jaar te werken in het buitenland. Waar publieke rekruterings- en bemiddelingsbureaus verder ontbreken in Nigeria, is deze publieke infrastructuur mogelijk een aanknopingspunt voor internationale mobiliteitsprogramma's naar Europese bestemmingen (vergelijk *ATCT* in Tunesië).

Het ministerie van Onderwijs, is relevant waar het gaat om samenwerking op het gebied van onderwijs- en kennisontwikkelingsprogramma's, inclusief circulaire programma's voor masteropleidingen en korte cursussen. Onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Binnenlandse Zaken tenslotte, opereert de *Nigeria Immigration Services (NIS)*, die verantwoordelijk is voor het verstrekken van reisdocumenten.<sup>276</sup> Ook de *National Population Commission (NPopC)*, die onder andere (migratie)data verzamelt en verwerkt valt onder dit ministerie.<sup>277</sup>

Opvallend is dat de proefprojecten voor circulaire migratie die de afgelopen jaren zijn gestart niet direct samenwerken met overheidsorganisaties, maar met internationale organisaties en met private partijen. Zo is *IOM*, in samenwerking met de *Netherlands-Africa Business Council (NABC)*, bezig met het opzetten van het *MATCH*-programma.<sup>278</sup> Zoals eerder genoemd probeert dit circulaire migratieproject in tekorten op de arbeidsmarkt in vier Europese landen (Italië, België, Luxemburg en Nederland) te voorzien, door zo'n 200 mobiele werknemers uit Nigeria en Senegal de mogelijkheid te bieden om één à twee jaar te werken in voornamelijk de ICT-sector in de Europese landen in kwestie. *IOM* vertrouwt voor het rekruteringsproces op de private internationale rekruteringspartij *Aldelia*, die werkt met een digitaal platform voor kandidaten en werkgevers. Voor de uitvoering van het *MPF*-proefproject *Digital Explorers* tussen Litouwen en Nigeria wordt samengewerkt met een Nigeriaanse private partij genaamd *Ventures Platform*, die kapitaal, capaciteitsopbouw en ondersteuning biedt aan ICT-ondernemers.<sup>279</sup> Dit project is één van de vier proefprojecten die

---

275 *About NIDCOM*, Nigerians in Diaspora Commission, Abuja, <https://nidcom.gov.ng/about-nidcom/> (Geraadpleegd op 3 november 2020).

276 *Services*, Nigeria Immigration Service (NIS), Abuja, <https://immigration.gov.ng/> (Geraadpleegd op 3 november 2020).

277 *Our Mandate*, National Population Commission, Abuja, <https://www.nationalpopulation.gov.ng/about-us/mandate/> (Geraadpleegd op 3 november 2020).

278 *Match*, IOM, <https://iom-nederland.nl/integratie/match> (Geraadpleegd op 3 november 2020).

279 Zie <https://venturesplatform.com> en <https://digitalexplorers.eu>.



momenteel worden gefinancierd door de Europese Unie, en bood 15 ICT-specialisten de mogelijkheid om voor de periode van een jaar in Litouwen werkervaring op te doen in de ICT-sector.<sup>280</sup> Het eerste project is geëindigd in september 2020 en op dit moment wordt er gewerkt aan een tweede project, genaamd '*Female Track*', waarbij 15 vrouwelijke ICT'ers een *traineeship* van 6 maanden zullen volgen in een ICT-bedrijf in Litouwen.

Ook in Nigeria zijn Nederlandse ondernemingen in de landbouw en ICT-branche actief die institutioneel aanknopingspunt kunnen vormen voor een intra-company mobiliteitsprogramma. Voorts heeft het bedrijf Tunga relevante digitale infrastructuur aangelegd door via een digitaal platform *developers* uit Nigeria en andere Afrikaanse landen aan bedrijfsprocessen elders in de wereld te koppelen. Dat doet Tunga via *outsourcing* of door via digitale technologie *remote* of virtuele teams op te zetten.<sup>281</sup> Tunga en de Nederlandse MKB-bedrijven die werken met een *remote developer* collega in Nigeria zouden zeer geïnteresseerd zijn in een (bijvoorbeeld jaarlijks terugkerende) mobiliteitscomponent, waarbij de *remote* werkende collega de gelegenheid zou krijgen om een periode in het Nederlandse moederbedrijf in teamverband te werken en eventuele en/of externe korte opleidingen te doen.

Ten slotte is in Nigeria ook institutionele infrastructuur ontwikkeld met instellingen van hoger en beroepsonderwijs in het kader van bovengenoemd *Orange Knowledge Program (OKP)*. In Nigeria is dit programma onder meer gericht op voedselzekerheid en landbouw, *agro food* en tuinbouw. Net als in Tunesië is een medewerker aangesteld op de Nederlandse ambassade in Abuja om dit programma te helpen uitvoeren met uitvoeringsorganisatie Nuffic. Met het ministerie van Onderwijs in Abuja bestaat in dit kader reeds een goede samenwerkingsrelatie. Nuffic heeft ook voor Nigeria een vergelijking gemaakt van diploma's verworven in het Nigeriaanse onderwijssysteem en Nederlandse equivalenten.<sup>282</sup>

## Ethiopië

De basis voor internationale mobiliteitsprogramma's in Ethiopië is de genoemde *Ethiopian Overseas Employment Proclamation No. 923/2016*. Vier instituties hebben de technische leiding in het faciliteren van de overzees legale arbeidsmigratie, te weten het ministerie van Arbeid en Sociale Zaken (MoLSA), het ministerie van Buitenlandse Zaken (MoFA), de *Job Creation Commission Ethiopia (JCC)* en de *ILO*. Het MoLSA heeft een aantal departementen opgericht om arbeidscontracten goed te keuren,

---

280 *An Ongoing Journey to Connect ICT Markets*, Digital Explorers, Lagos, <https://digitalexplorers.eu/about/> (Geraadpleegd op 4 september 2020).

281 Zie <https://tunga.io>.

282 Nuffic, *The education system of Nigeria described and compared with the Dutch system*, 2017, <https://www.nuffic.nl/sites/default/files/2020-08/education-system-nigeria.pdf>.

potentiële arbeidsmigranten op te leiden en toezicht te houden op de werkgelegenheid in het buitenland.<sup>283</sup> MoFA onderhoudt de diplomatieke relaties met ontvangende landen en speelt een rol in het waarborgen van de rechten van Ethiopiërs die overzees werken.<sup>284</sup> De *JCC* heeft van de Raad van Ministers de opdracht gekregen om de leiding te nemen in het creëren van banen, relevante partijen te coördineren en resultaten te monitoren en evalueren.<sup>285</sup> De *ILO* speelt een belangrijke rol in *the technical lead*, zoals dit gezelschap van vier instituties wordt genoemd, door zijn kennis en ervaring op het gebied van legale migratie, en de opgebouwde goede werkrelatie met MoLSA en de *JCC*. Deze vier partijen bieden een eerste institutioneel aangrijpingspunt voor een duurzaam partnerschap tussen Nederland en Ethiopië met het oog op sturing van migratie. Daarnaast is de *Ethiopian Immigration Nationality & Vital Event Agency (INVEA)* een belangrijke *stakeholder* als verantwoordelijke voor burgerregistratie en het ID-systeem, paspoorten, visa verstrekking en grenscontrole.

Ethiopië kent nog geen institutionele infrastructuur voor mobiliteitsprogramma's naar Europese landen. De *JCC* is evenwel een sleutelpartner, aangezien het een publieke instelling is, met korte lijnen naar betrokken ministeries. De *JCC* werkt onder andere aan een digitaal platform voor potentiële kandidaten voor overzees werk. Een lastig aspect van het wervingsproces van kandidaten is het verifiëren van documenten (zoals geboorte- en opleidingscertificaten, en een verklaring omtrent het gedrag), en het testen van kandidaten. De ambitie is om een digitaal platform te ontwikkelen waar werkgevers of *recruiters* kandidaten kunnen selecteren die vervolgens snel beschikbaar zijn doordat al hun documenten al verzameld zijn. Deze digitale infrastructuur van de *JCC* is een goed aanknopingspunt voor capaciteitsopbouw, om op termijn mobiliteitsprogramma's te faciliteren. Private *recruiters* zoals Tunga en Aldelia die al in verschillende Afrikaanse landen werken met dergelijke digitale platforms, maar nog niet in Ethiopië, zijn geïnteresseerd om de verbinding met de *JCC* te maken, en zouden een rol kunnen spelen in deze capaciteitsopbouw. Naast de *JCC* zijn er in Ethiopië ook veel *Private Recruiting and Employment Agencies (PREAs)* actief. Hoewel er verbeteringen zijn doorgevoerd door de herziening van de proclamatie, is er nog steeds onduidelijkheid over wie een *PREA*-licentie kan afgeven en zijn er grote verschillen in kwaliteit en betrouwbaarheid van de *PREAs*. *IOM* probeert hier, met steun van Nederland, verbetering in te brengen door middel van het bevorderen van *ethical recruitment*.

Een aantal instituties is voorts interessant gezien hun ervaring met terugkeerprogramma's. De *Agency for Returnees and Returnees Affairs (ARRA)*, gefinancierd door de EU en de UNHCR, en het *Joint Initiative for Migrant Protection and Reintegration in*

---

283 ILO, *The Ethiopian Overseas Employment Proclamation No. 923/2016: A comprehensive analysis*, 2017, p. 13.

284 Ibid. p. 18.

285 *Our priorities*, Job Creation Commission Ethiopia, Addis Abeba, <https://www.jobscormission.gov.et/> (Geraadpleegd 3 november 2020).

Ethiopia van de EU en de IOM<sup>286</sup>, begeleiden Ethiopiërs die terug willen keren bij re-integratie. De ILO heeft tussen 2015 en 2018 het project *Support to the Reintegration of Returnees in Ethiopia* uitgevoerd waarbij terugkeerders werden ondersteund bij het vinden van werk.<sup>287</sup> De EU financiert ook het *Stemming Irregular migration in Northern and Central Ethiopia* programma, dat wordt uitgevoerd door het Italiaanse ministerie van Buitenlandse Zaken en Internationale Samenwerking, de Italiaanse ambassade in Ethiopië en de *Italian Agency for Development Cooperation (AICS)*. Het doel van dit programma is om werkgelegenheid te creëren in de regio's waarvandaan relatief veel irreguliere migranten vertrekken, en teruggekeerde Ethiopiërs te ondersteunen.<sup>288</sup> De ervaringen van deze instituties en van terugkeerders kunnen leerzaam zijn voor de terugkeerfase van circulaire migratieprogramma's.

Verschillende Europese landen zijn actief in capaciteitsopbouw op het gebied van migratiemanagement. Zo voert de Duitse *Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)* het project *Better Migration Management* uit, gefinancierd door de EU en het Duitse ministerie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling.<sup>289</sup> GIZ werkt ook samen met het Ethiopische ministerie voor Wetenschap en Hoger Onderwijs (MoSHE) aan het *Sustainable Training and Education Programma (STEP)*.<sup>290</sup> Het Verenigd Koninkrijk werkt samen met ILO aan een project *Improved labour migration governance to protect migrant workers and combat irregular migration in Ethiopia*.<sup>291</sup> Het Noorse ministerie van Buitenlandse Zaken, werkt samen met het Ethiopische ministerie van Onderwijs aan een project genaamd *SKILL-up Ethiopia* dat zich richt op het verbeteren van *Technical and Vocational Education and Training (TVET)*.<sup>292</sup> Gezien het grote aantal projecten dringt de vraag zich op of er (voldoende) coördinatie plaatsvindt om te leren van elkaars ervaringen, en mogelijk enige arbeidsverdeling af te spreken.

---

286 Ethiopia, IOM, <https://migrationjointinitiative.org/countries/horn-africa/ethiopia> (Geraadpleegd op 5 november 2020).

287 *Support to the Reintegration of Returnees in Ethiopia*, ILO, [https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/WCMS\\_402981/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/WCMS_402981/lang--en/index.htm) (Geraadpleegd op 2 november 2020).

288 SINCE, Ambasciata d'Italia Addis Abeba, [https://ambaddisabeba.esteri.it/ambasciata\\_addisabeba/en/sinceprogramme/since-song-competition.html](https://ambaddisabeba.esteri.it/ambasciata_addisabeba/en/sinceprogramme/since-song-competition.html) (Geraadpleegd op 2 november 2020).

289 *Better Migration Management in Ethiopia*, GIZ, Brussels, 2020, <https://www.giz.de/en/downloads/giz2020-en-ethiopia-bmm.pdf> (Geraadpleegd op 2 november 2020).

290 *Making Skills Work for Economic Transformation of Ethiopia*, GIZ, <https://www.giz.de/en/worldwide/18871.html> (Geraadpleegd op 2 november 2020).

291 *Improved Labour Migration Governance to Protect Migrant Workers and Combat Irregular Migration in Ethiopia*, ILO, [https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/WCMS\\_553870/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/africa/technical-cooperation/WCMS_553870/lang--en/index.htm) (Geraadpleegd op 2 november 2020).

292 *SKILL-UP Ethiopia*, ILO, [https://www.ilo.org/africa/countries-covered/ethiopia/WCMS\\_702158/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/africa/countries-covered/ethiopia/WCMS_702158/lang--en/index.htm) (Geraadpleegd op 2 november 2020).

Wat Nederlandse private partijen betreft, zijn er in de tuinbouw- en ICT-sector verschillende bedrijven die geïnteresseerd zijn in een intra-company circulair migratie programma. Heineken brengt dit op eigen initiatief reeds in de praktijk. Ook hier gaat het vooralsnog om kleine aantallen.

Daarnaast is het Nederlandse investeringsbedrijf NEDAMCO in januari 2019 het *Nedamco Ethiopia Cloud Initiative* gestart. Het doel van dit programma is om in 10 jaar tijd, 100.000 Ethiopische jongeren op te leiden in *cloud technologie*. Doel is bij te dragen aan de creatie van een kenniseconomie en jeugdwerkgelegenheid, en Ethiopië aantrekkelijker te maken voor *outsourcing* voor het topsegment van de internationale *cloud business*, zoals Google, Amazon en Microsoft die reeds betrokken zijn bij het programma. Nedamco heeft aangegeven een circulair element na te streven als onderdeel van dit programma, in de vorm van een stage voor excellente kandidaten bij het moederbedrijf of bij een Europese universiteit.

Nederlandse universiteiten en hogescholen zijn actief in Ethiopië, en hebben ter plaatse ook eigen infrastructuur opgebouwd. Dat geldt onder andere voor *Wageningen University and Research* en de *Maastricht School of Management*, die momenteel het *Bright Future in Agriculture* project implementeert, samen met de *Ethiopian Federal TVET Institute*, als onderdeel van het *Nuffic Orange Knowledge Programme*.

## 9.4 Bilaterale instituties

De afgelopen jaren hebben een *hausse* aan hoog bezoek over en weer te zien gegeven tussen de Nederlandse regering aan de ene kant en de Tunesische, Ethiopische en Nigeriaanse regering aan de andere kant. In het geval van Tunesië en Nigeria zijn *MoU's* ondertekend waarin de aspiratie om de migratiesamenwerking te intensiveren is vastgelegd. Deze uitwisseling op politiek topniveau is van groot belang om de politieke wil tot uitbouw van de migratiesamenwerking te ondersteunen. Uitzonderingen daargelaten is er evenwel nog niet geïnvesteerd in de opbouw van brede bilaterale partnerschap-structuren die deze intensivering ten uitvoer zouden kunnen brengen. Daarbij gaat het om een bredere *stakeholdergemeenschap* van betrokken ministeries, sociale partners, sleutelspelers uit de ICT- en landbouwsector, uitvoeringsorganisaties zoals *public employment agencies*, en immigratiediensten, onderwijsinstellingen, en cruciale kennispartners. Een eerste fase van mobiliteit zou zich op deze stakeholdergemeenschap moeten richten, met het oog op de noodzakelijke institutie-opbouw voor het uitvoeren van circulaire migratieprogramma's in de toekomst. Een voorbeeld van een project dat vanuit deze gedachte van capaciteitsopbouw bij relevante *stakeholders* wordt gefinancierd in het kader van de *Migration Partnership Facility* van de Europese Commissie is het *Migration Management Diploma Programme for Representatives of MP and CAMM Countries (MMDP)*. Dit capaciteitsopbouw initiatief is bedoeld om ambtenaren afkomstig uit diverse landen (waaronder Ethiopië, Nigeria en

Tunesië) op te leiden die werkzaam zijn op het gebied van asiel en migratie. De fulltime training van drie maanden gaat in de lente van 2021 online plaatsvinden, waarbij er onder andere drie cursussen worden gegeven in: *Migration Management and Protection*, *Migration and Development* en *Migration Policy*.<sup>293</sup>

Erkenning van het feit dat het opzetten van internationale mobiliteitsprogramma's een intense vorm van bilaterale samenwerking vereist, zou impliceren dat een dergelijk programma strategischer ingezet wordt met het oog op bilaterale institutie-opbouw. Een Nederlands projectvoorstel in het kader van de *MPF* van de EC zou zich in eerste fase moeten richten op een reeks bilaterale strategische werkconferenties met respectievelijk Tunesische, Ethiopische en Nigeriaanse *stakeholders*, georganiseerd in nauwe samenwerking tussen de betrokken ministeries en kennispartners in respectievelijk het land van oorsprong en in Nederland. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de brede groep van betrokken institutionele *stakeholders* (ministeries, uitvoeringsorganisaties, sociale partners, kennisorganisaties, sectorale actoren zoals betrokken ondernemingen en onderwijsinstellingen), een *technical lead* van sleutelpartners die een internationaal mobiliteitsprogramma zouden kunnen uitvoeren (betrokken sleutelministeries, uitvoerende partij, kennisinstelling), en sectorale comités van betrokken ministeries, brancheorganisaties, pionierende ondernemingen, sociale partners en kennisinstellingen. Het eerste paar strategische werkconferenties in Nederland en in het land van oorsprong zou zich moeten richten op grondige kennismaking van een brede groep van betrokken institutionele *stakeholders*, het ontwikkelen van een gemeenschappelijk narratief voor sturing van migratie en internationale mobiliteitsprogramma's in dat kader, en presentatie en bespreking van de mogelijkheden in de sectoren landbouw en ICT. Een tweede paar werkconferenties zou in kleiner bilateraal gezelschap tussen de *technical leads* van het land van oorsprong en Nederland plaatsvinden, en als doel hebben om het internationale mobiliteitsprogramma gezamenlijk te ontwikkelen.

## 9.5 Europese coördinerende instituties

Het nieuwe politieke momentum dat het voorgestelde migratie- en asielpact van de Europese Commissie teweegbrengt, zou aangegrepen kunnen worden om de Europese coördinatie van de externe dimensie, en in het bijzonder van het ontwikkelen van internationale mobiliteitsprogramma's, te versterken. De voor de hand liggende institutionele aanknopingspunten hiervoor zijn het Strategisch Comité Immigratie, Grenzen en Asiel (SCIFA), de Groep op Hoog Niveau Asiel- en Migratievraagstukken (HLWG), en de meer ad-hoc samenwerking tussen migratiegezanten van de

---

<sup>293</sup> *Migration Management Diploma Programma (MMDP)*, UNU-MERIT <https://www.merit.unu.edu/training/migration-management-diploma-programme/> (Geraadpleegd op 2 december 2020).

EU-lidstaten. Het SCIFA is door COREPER ingesteld ter voorbereiding van strategische vraagstukken voor de JBZ-Raad op het terrein van migratie, grenzen, asiel en visa. De HLWG is ooit op voorstel van Nederland (tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap in 1997) in het leven geroepen, onder andere om een geïntegreerde strategie te ontwikkelen voor de samenwerking met landen buiten de EU op het gebied van asiel en migratie.

In zowel het SCIFA als in de HLWG is de externe dimensie van het migratie- en asielpact recentelijk geagendeerd (inclusief bespreking van lopende internationale mobiliteitsprogramma's en proefprojecten gefinancierd door de EC). Maar voor een strategische versterkte inzet op internationale samenwerking met het oog op betere sturing van migratie zullen beide gremia samen moeten optrekken, om het justitie- en buitenlandse zaken perspectief van de lidstaten te integreren. Ook is coördinatie nodig vanuit de Europese Commissie in de ondersteuning van de migratiegezanten van gelijkgezinde lidstaten in de richting van individuele derde landen. Tegen die achtergrond is het opmerkelijk dat wel is voorzien in een zogenaamde terugkeercoördinator die moet gaan toezien op de EU-interne coördinatie van de terugkeersamenwerking, maar niet in een figuur van een partnerschap-coördinator, die lidstaten in de onderhandelingen met derde landen kan bijstaan.

## Conclusie onderzoeksvraag 9

*Welke institutionele aanknopingspunten zijn aanwezig voor een circulair migratieprogramma tussen Nederland aan de ene kant, en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant?*

Een inventarisatie van de institutionele aanknopingspunten die aanwezig zijn voor een circulair migratieprogramma, tussen Nederland aan de ene kant, en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant, leert dat een eerste strategische inspanning gericht zou moeten zijn op institutie-opbouw. Die institutieopbouw is ten eerste nodig om een gedeelde beleidstheorie te ontwikkelen met alle *stakeholders*. De Nederlandse kennisinstellingen die de afgelopen jaren een rol hebben gespeeld in het onderzoek naar mogelijkheden voor legale migratie (SEO, ACVZ en Clingendael) kunnen daarin een faciliterende rol spelen, door op basis van hun rapporten een reeks strategische werkconferenties te organiseren waar alle betrokken *stakeholders* aan deelnemen. Op deze wijze kan een gedragen beleidstheorie en een voorstel voor een Nederlands project in het kader van de *Migration Partnership Facility* van de Europese Commissie worden ontwikkeld.

Op basis van de inventarisatie van institutionele aanknopingspunten in dit hoofdstuk kan voor Nederland en voor de drie landen van oorsprong een drietal typen gremia worden geïdentificeerd, dat cruciaal zal zijn in deze institutie-opbouw:

- Een *technical lead*, bestaande uit de publieke sleutelactoren voor het uitvoeren van internationale mobiliteitsprogramma's: doorgaans de ministeries van Buitenlandse, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Justitie en Veiligheid, ambassades, publieke uitvoeringsinstanties (UWV, IND, *public employment agencies*), beoogde uitvoeringsorganisaties van internationale mobiliteitsprogramma's, en sleutelkennisinstellingen;
- Sectorale groepen: bestaande uit de *technical lead* plus sociale partners op sectorniveau (relevante sectorministeries zoals Economische Zaken, Landbouw, Onderwijs, brancheorganisatie, pionierende ondernemers, sector vakbond, relevante onderwijsinstellingen);
- Een strategisch groep: bestaande uit de *technical lead* plus een bredere groep van sociale partners, kennisinstellingen, relevante *civil society* organisaties, diasporagemeenschappen, betrokken internationale instellingen (*JOM, ILO*), en waar relevant aangevuld met de sectorale groepen.

De ervaring uit eerdere proefprojecten leert dat het cruciaal is dat deze gremia als concentrische cirkels functioneren – met de *technical lead* in de *driver's seat* – en niet als parallelle stuur- en adviesgroepen. Het is van belang dat deze groepen periodiek gemeenschappelijk overleg hebben, met het oog op de ontwikkeling van een politiek narratief gebaseerd op het gedeelde belang vanuit de verschillende betrokken invalshoeken, een gedragen plan voor capaciteitsopbouw en de ontwikkeling van internationale mobiliteitsprogramma's en voorstellen in dat kader voor proefprojecten, monitoring, en periodieke bijsturing waar nodig.

De onderhandelingen over het migratie- en asielpact van de EC geven nieuw politiek momentum om de Europese coördinatie van de externe dimensie te versterken, en de uitbouw van internationale mobiliteitsprogramma's in dat kader beter te faciliteren en coördineren vanuit de EU. Daartoe zouden het SCIFA en de HLWG in een gemeenschappelijk initiatief een externe institutionele component kunnen voorbereiden in samenwerking met de Europese Commissie.

# 10 Naar duurzame partnerschappen voor sturing van migratie

*Onderzoeksvraag 10: Welke stappen zijn nodig om nieuwe circulaire migratieprogramma's te ontwikkelen tussen Nederland aan de ene kant, en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant?*

In het voorgaande is een kader ontwikkeld voor de analyse van nut, mogelijkheden en moeilijkheden, voorwaarden en concrete invullingen voor effectieve circulaire migratieprogramma's. Het ontwerp van circulaire migratieprogramma's vergt een focus op het gedeelde belang van verschillende betrokken actoren in een complexe context van mogelijkheden en beperkingen. Om circulaire migratieprogramma's te analyseren moeten we de bilaterale migratiesamenwerking in ogenschouw nemen, alsmede de maatschappelijke, economische, juridische, institutionele en politieke context in het thuisland én gastland. Daarnaast is inzicht nodig in de motieven en belangen van de centrale actoren in een circulair migratieprogramma, te weten de mobiele werknemers en de werkgevers in het thuisland en gastland. De conclusie – op basis van onze analyse vanuit de bovengenoemde perspectieven in de voorgaande acht hoofdstukken – luidt dat er een duidelijk aanwijsbaar gedeeld belang is bij legale mobiliteitsprogramma's, dat daar maatschappelijk draagvlak voor is, maar dat de duurzame ontwikkeling ervan complex is.

De ontwikkeling van effectieve circulaire migratietrajecten kan het beste nadrukkelijk in de context van een investering in bilaterale partnerschappen worden gezien. Duurzame bilaterale partnerschappen die zijn gefundeerd op een gedeeld belang van het land van oorsprong en Nederland bij meer controle over migratie, te bereiken door nauw samen te werken met het oog op legale migratietrajecten en terugkeer van mensen zonder legale verblijfstitel. De ontwikkeling van circulaire migratietrajecten dient het beste dat gedeelde belang, indien het institutioneel onderdeel uitmaakt van dat bilaterale partnerschap – daardoor gedragen worden – in plaats van via tenders uit internationale fondsen uitbesteed wordt aan uitvoeringsorganisaties op grote afstand van de bilaterale relatie tussen overheidsinstanties. Het uitvoeren van zogenaamde proefprojecten op afstand van de bilaterale relatie miskent dat mobiliteitstrajecten intensieve bilaterale coördinatie vereisen om effectief te zijn, en resulteert er tevens in dat de instituties rond nieuwe mobiliteitsprojecten parallel aan de bilaterale relatie tussen overheidsinstanties worden uitgebouwd, terwijl juist het bilaterale partnerschap versterking behoeft.



Lessen uit eerder voltooide circulaire migratieproefprojecten leren dat het de voorkeur behoeft om van tevoren een beargumenteerde keuze te maken voor specifieke sectoren, en voor die sectoren een relevante stakeholdergemeenschap bij elkaar te brengen van betrokken ministeries, uitvoeringsorganisaties, brancheorganisaties, pionierende ondernemingen, vakbonden, onderwijsinstellingen en onderzoeksinstituten. In deze studie is beargumenteerd dat de sectoren landbouw en ICT veel potentie bieden in het kader van de bilaterale relatie van Nederland met Tunesië, Nigeria en Ethiopië. In plaats van in het kader van iedere bilaterale relatie een andere sector te kiezen (bijvoorbeeld de landbouw met Tunesië, de creatieve sector met Nigeria, en studenten uit Ethiopië) verdient het de voorkeur te investeren in een sectorale institutionele structuur in Nederland die de komst van mobiele werknemers en studenten uit verschillende derde landen kan ontvangen, met oog voor de randvoorwaarden van een dergelijk traject. In Europees kader zou kunnen worden afgestemd dat er een zekere arbeidsverdeling komt tussen EU-lidstaten in de inrichting van dergelijke sectorale institutionele ontvangstrustructuren. Zo zou Nederland kunnen samenwerken met Litouwen en België, aangezien zij reeds mobiliteitstrajecten ontwikkelden in de ICT-sector, en met Frankrijk dat al jarenlang mobiliteitstrajecten heeft met derde landen op het gebied van de landbouw. En zo heeft Duitsland zich onder andere toegelegd op mobiliteitstrajecten voor de gezondheidszorg, en is Polen geïnteresseerd in programma's voor de bouwsector.

De ervaring uit proefprojecten is tevens dat het van belang is om flexibiliteit te betrachten ten aanzien van de specifieke invulling van de mobiliteitstrajecten, en de gevormde stakeholdergemeenschap daar mede-eigenaar van te laten zijn. Op deze wijze kan een mobiliteitstraject het meest responsief zijn ten aanzien van de aspiraties en belangen van betrokken werkgevers en mobiele werknemers, binnen de kaders van onder andere circulariteit en *decent work* die de overheden stellen. Zo bleek gedurende ons onderzoek dat het idee van *intra-company* circulaire migratie van laaggeschoolde Tunesische werknemers van Nederlandse glastuinbouwers in Tunesië naar het moederbedrijf in Nederland niet goed past in de productiecycclus van de betrokken ondernemers, stuit op tekorten aan landbouwwerknemers in Tunesië, en op Nederlandse wetgeving die vooralsnog restrictief is ten aanzien van migratie van laaggeschoolden uit derde landen. Omstandigheden kunnen bovendien snel veranderen, bijvoorbeeld door een economische crisis als gevolg van COVID-19. Om mobiliteitstrajecten responsief en duurzaam te maken is daarom voortdurende betrokkenheid van *stakeholders*, flexibiliteit en aanpassings- en bijstuuringsvermogen van groot belang.

Circulaire migratieprojecten van andere Europese lidstaten die zich positief onderscheiden hebben, laten zien dat institutie-opbouw nodig is om dergelijke trajecten effectief en volgens de gestelde randvoorwaarden te laten verlopen. Het gaat daarbij om institutie-opbouw in het land van bestemming, in het land van oorsprong, en in het kader van de bilaterale relatie. Een belangrijke schakel voor institutie-opbouw betreft

een *public employment office* in het land van oorsprong, waarmee in de toekomst kan worden samengewerkt in de eerlijke rekrutering en training van kandidaten voor een mobiliteitsprogramma, en die in samenwerking met ambassades, immigratiediensten en werkgevers het traject van internationale mobiliteit kan faciliteren. Zolang een dergelijk *public employment office* nog niet functioneert, zien we *private employment agencies* en internationale bedrijven die *recruitment services* leveren deze rol vervullen, waarmee bijvoorbeeld in Nigeria goed wordt samengewerkt. Zowel in Tunesië (bij *ATCT* en *ANETI*) als in Ethiopië (bij de *Job Creation Commission*) zijn initiatieven gaande om *public employment offices* te versterken, bijvoorbeeld door digitale platforms uit te bouwen. Alle betrokken actoren hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in het delen van kennis en ervaring, zowel tussen de private sector (bijvoorbeeld de *recruitment service companies* Aldelia en Tunga) en publieke sector, en zuid-zuid tussen publieke instituties, met een faciliterende rol voor Nederland. Dergelijke *public employment offices* spelen ook een belangrijke rol in de facilitering van regionale legale migratie.

Tegen deze achtergrond bevelen we tien stappen aan naar duurzame migratiepartnerschappen om circulaire migratietrajecten te faciliteren. Die stappen zijn alle van belang, maar hoeven niet volgtijdelijk uitgevoerd te worden. Aan verschillende stappen kan gelijktijdig worden gewerkt, en bestaande initiatieven kunnen beter aan de bilaterale relatie worden verbonden en worden uitgebouwd.

## **1. Kennisdisseminatie in de Nederlandse stakeholdergemeenschap, naar een beleidstheorie**

De afgelopen jaren heeft de Nederlandse overheid geïnvesteerd in een reeks studies naar mogelijkheden voor legale migratie uit derde landen, uitgevoerd door SEO, de ACVZ en Clingendael. Daarnaast is een aantal effectieve projecten door de Duitse en Belgische overheid afgerond, waarvan veel kan worden geleerd. Een eerste, voorbereidende, stap bestaat eruit om deze kennis te dissemineren en erop te reflecteren binnen de Nederlandse stakeholdergemeenschap rond migratie, met het oog op de ontwikkeling van een gedeelde beleidstheorie voor circulaire migratietrajecten. Clingendael, ACVZ en SEO kunnen daartoe een viertal strategische werkconferenties organiseren over achtereenvolgens:

- De beleidstheorie en het narratief volgend uit de aanbevelingen van Clingendael, ACVZ en SEO, en de lessen van *GIZ* uit Duitsland en *Enabel* uit België;
- Mogelijkheden voor circulaire migratietrajecten in de sector ICT;
- Mogelijkheden voor circulaire migratietrajecten in de sector landbouw;
- Sleutelinstituties voor de facilitering van circulaire migratietrajecten: *public employment agencies*, en de lessen van private *recruitment service companies*.

## **2. Politieke richting**

Evaluaties van mislukte circulaire migratie proefprojecten leren ons dat een welwillende politieke omgeving en duidelijkheid over de doeleinden en hiërarchie daartussen cruciaal is. Te midden van de uiteenlopende belangen die spelen is het cruciaal

te onderkennen dat in de huidige context de meeste urgentie zit in het gedeelde belang van Nederland en landen van oorsprong bij meer controle en sturing over migratie, en de versterking van duurzame migratiepartnerschappen om die sturing te bewerkstelligen. De Nederlandse regering heeft in 2018 besloten zich meer te richten op stabiliteit in de regio's die grenzen aan Europa. Tunesië, Nigeria en Ethiopië zijn cruciale landen in de internationale migratiesamenwerking van Nederland, door hun geografische ligging, en door hun grote invloed op de regionale stabiliteit en op mogelijke irreguliere migratiestromen. De noodzaak van de migratiesamenwerking met deze Afrikaanse landen zal toenemen in het licht van structurele factoren en de meervoudige crises (economisch, COVID-19 gerelateerd, en politiek) waar deze drie landen mee kampen. Ook de onderhandelingen over het migratie- en asielpact van de Europese Commissie zullen politiek momentum genereren om te investeren in duurzame migratiepartnerschappen met derde landen.

Om een duidelijke politieke grondslag te bieden voor de ontwikkeling van deze duurzame partnerschappen voor legale migratie en samenwerking in het kader van terugkeer van mensen zonder legale verblijfstitel, verdient het de voorkeur in een nieuw Regeerakkoord politieke richting te verschaffen op dit punt, en de bilaterale migratiesamenwerking voorop te stellen, binnen een door ons vastgesteld breder gedeeld belang bij intensivering van de relatie in de landbouw- en IT-sector. Waar mogelijk zijn additionele mobiliteitstrajecten ook direct zinvol voor de Nederlandse arbeidsmarkt (bijvoorbeeld door tegemoet te komen aan tekorten aan *developers* in de ICT-sector, of aan ingenieurs in de landbouw), maar indien de economische context in Nederland wijzigt kan eventueel ook een verschuiving naar mobiliteitstrajecten tussen onderzoekers van universiteiten (tijdelijk) voorzien in de doelstelling om de bilaterale migratiesamenwerking te versterken. En duidelijk moet zijn of het een probleem is of niet wanneer circulariteit niet honderd procent gegarandeerd kan worden. Is het een politiek probleem in Nederland als een hoogopgeleide *developer* zo goed is ingewerkt in een Nederlandse ICT-onderneming, dat de werkgever hem graag in dienst wil houden? Kan een *Global Skill Partnership*, waarbij meer kandidaten worden getraind in het land van herkomst dan deelnemen aan het mobiliteitstraject, compenseren in de mogelijke *brain drain* doordat sommige kandidaten niet terugkeren (en mogelijk door-migreren naar beter betalende markten in Canada of Duitsland)? Afhankelijk van de antwoorden op deze vragen, zal het mobiliteitstraject moeten worden ingericht.

Naast politieke richting in het Regeerakkoord, zou een jaarlijks 'Staat van de migratie'-debat in het parlement kunnen bijdragen aan het publieke gesprek over bovenstaande vragen. Een goed geïnformeerd debat over controle en sturing van migratie, de kwaliteit van de terugkeersamenwerking met verschillende derde landen, over arbeidsmarktbehoeften in Nederland, de rol van circulaire migratie in het kader van Nederlandse investeringen in de landbouw- en ICT-sector in derde landen (intra-company circulaire migratie), en geleerde lessen van andere EU-lidstaten met brede migratiepartnerschappen, kan bijdragen aan duidelijkheid over de politieke richting

en voorwaarden die daaraan worden verbonden. Het debat over migratie gaat nu bijna geheel over het gebrek aan controle over asielmigratie (secundaire migratie van niet-geregistreerde, doorreizende asielzoekers, zogenaamde 'veiligelanders' die niet kunnen worden uitgezet), in plaats van een positiever publiek gesprek over de gedeelde belangen van Nederland en derde landen bij sturing van legale migratie voor werk en studie. Door ervaringen van andere EU-lidstaten in te brengen (bijvoorbeeld Spanje, Frankrijk, Duitsland) kan bovendien meer bekend worden hoe brede bilaterale samenwerking inclusief legale migratiemogelijkheden voor derdelanders bijdraagt aan betere terugkeersamenwerking met de landen van oorsprong voor mensen zonder legale verblijftitel.

### 3. Institutie-opbouw in Nederland

Vorbereiding op effectieve circulaire migratietrajecten begint in Nederland zelf.

Een drietal typen gremia is cruciaal in het kader van deze institutie-opbouw:

- Een *technical lead*, bestaande uit de publieke sleutelactoren voor het uitvoeren van internationale mobiliteitsprogramma's: de ministeries van BZ, SZW, J&V, EZ, de regionale migratie coördinatoren van de betrokken ambassades, publieke uitvoeringsinstanties (UWV, IND), beoogde uitvoeringsorganisaties van internationale mobiliteitsprogramma's (bijvoorbeeld *IOM*), en sleutelkennisinstellingen (Clingendael, ACVZ, SEO). Het bestaande interdepartementale overleg arbeidsmigratie kan hiervoor de basis vormen;
- Sectorale groepen: bestaande uit de *technical lead* plus sociale partners op sectorniveau (relevante sectorministeries zoals LNV, OC&W, brancheorganisaties, pionierende ondernemers, sector vakbond, relevante onderwijsinstellingen, sleutelkennisinstellingen);
- Een strategisch groep: bestaande uit de *technical lead* plus een bredere groep van sociale partners, kennisinstellingen, relevante *civil society* organisaties, diasporagemeenschappen, betrokken internationale instellingen (*IOM*, *ILO*, *ICMPD*, *EC*), en waar relevant aangevuld met de sectorale groepen.

De ervaring uit eerdere proefprojecten leert dat het cruciaal is dat deze gremia als concentrische cirkels functioneren – met de *technical lead* in de *driver's seat* – en niet als parallelle stuur- en adviesgroepen. Het is dus van belang dat deze groepen periodiek gemeenschappelijk overleg hebben, met het oog op de ontwikkeling van een politiek narratief gebaseerd op het gedeelde belang vanuit de verschillende betrokken invalshoeken, een gedragen plan voor capaciteitsopbouw en de ontwikkeling van internationale mobiliteitsprogramma's en voorstellen in dat kader voor proefprojecten, monitoring, en periodieke bijsturing waar nodig. De bovengenoemde strategische werkconferenties vormen een eerste stap in dit proces.

De *technical lead* zou op basis van die strategische werkconferenties een voorstel kunnen schrijven voor een project in het kader van de *Migration Partnership Facility* van de Europese Commissie, om in de komende jaren te voorzien in bilaterale institutie-

opbouw, institutie-opbouw in landen van oorsprong, en eerste proefprojecten met Tunesië, Ethiopië en Nigeria. *ICMPD* die het *MPF*-programma uitvoert, is zeer geïnteresseerd in Nederlandse deelname. Duitsland, Frankrijk, Spanje, België, en Litouwen gingen Nederland al voor met dergelijke proefprojecten. Dit voorstel zou in de strategische groep, en met de sectorale groepen moeten worden besproken en door hen moeten worden gedragen om effectief te kunnen zijn.

#### 4. Europese coördinatie

Het is duidelijk dat de externe dimensie van het door de EC voorgestelde migratie- en asielpact dringend een investering in institutie-opbouw en coördinatie behoeft. Aangezien Nederland een zekere traditie heeft opgebouwd in de institutionalisering van de externe dimensie van het asielbeleid (denk aan de oprichting van de HLWG naar aanleiding van een Nederlands voorstel; de voortrekkersrol van Nederland in ondersteuning van bescherming van vluchtelingen in de regio), zou Nederland met een *like-minded* groep hiervoor kunnen pleiten in gezamenlijk HLWG-SCIFA verband en in samenwerking met de Europese Commissie.

Een aantal dimensies zou deel kunnen uitmaken van zo'n *like-minded* initiatief:

- Een systematischer agendering van de externe dimensie in de HLWG en het SCIFA, met het oog op inventarisatie van *lessons learned* ten aanzien van onderscheiden derde landen, en onderscheiden sectoren. De HLWG is nu nog te veel een praatclub, die programmatischer kan worden ingezet. Het is ook van belang dat HLWG en SCIFA gemeenschappelijk over de externe dimensie vergaderen, teneinde de meer extern-diplomatieke oriëntatie van de eerste en meer intern-juridische oriëntatie van de laatste te integreren in een gedeeld narratief voor meer sturing van migratie;
- Een zekere arbeidsverdeling tussen EU-lidstaten, waar het gaat om uitbouw van mobiliteitstrajecten voor specifieke sectoren. Groepen van lidstaten kunnen een bepaalde sector 'adopter' en zich toeleggen op het ontwikkelen van een robuuste institutionele ontvangstructuur voor die sector. Nederland zou zich in eerste instantie kunnen toeleggen op ICT en landbouw;
- Aanstelling van een Europese partnerschap-coördinator, die lidstaten ondersteunt in de relatie met derde landen. Opmerkelijk is dat het migratie- en asielpact wel voorziet in een terugkeer-coördinator, die voornamelijk EU-intern zal moeten werken aan een effectiever terugkeerbeleid, maar dat niet is voorzien dat er sterkere instituties en betere coördinatie zullen moeten worden ontwikkeld om de externe partnerschappen te versterken tot het niveau dat nodig is om een doorbraak in de impasse over het Europese asielbeleid überhaupt mogelijk te maken.

#### 5. Bilaterale institutie-opbouw

Een *MPF*-project tussen Nederland aan de ene kant en Tunesië, Ethiopië en Nigeria aan de andere kant, zou moeten beginnen bij bilaterale institutie-opbouw, om te investeren in de voorwaarden voor effectieve circulaire migratieprogramma's in de beoogde sectoren landbouw en ICT in de toekomst. Ook de eerste mobiliteitstrajecten kunnen

op deze institutie-opbouw worden gericht, en dus niet direct op boeren, *ICT-developers* en studenten. Met andere woorden: eerst is er mobiliteit, vertrouwensopbouw en coördinatie nodig van de *stakeholdergemeenschappen* (ambtenaren uit betrokken ministeries en uitvoeringsorganisaties, sociale partners, onderzoeksinstellingen, *civil society* organisaties), die uiteindelijk verantwoordelijk en betrokken zullen zijn bij nieuwe mobiliteitstrajecten in de sectoren landbouw en ICT.

Een eerste fase zou eruit kunnen bestaan om vanuit de betrokken Nederlandse Ambassade in het land van oorsprong, en op basis van de *stakeholder mapping* in het institutionele hoofdstuk van dit rapport, in overleg met de overheid van het land van oorsprong, vast te stellen welke actoren tot de 'strategische groep' behoren in het land van oorsprong. Met deze brede *stakeholders*-gemeenschap en de Nederlandse *counterpart* ervan zou een eerste mobiliteitstraject kunnen worden opgezet, met het oog op grondige kennismaking, vertrouwensopbouw, en ontwikkeling van een gedeeld narratief. Daartoe zou bijvoorbeeld de Tunesische (en achtereenvolgens ook de Ethiopische en Nigeriaanse) strategische groep voor een programma van een week naar Nederland kunnen komen, om ingevoerd te worden in het Nederlandse beleids- en juridische kader van de Integrale Migratie Agenda, de verschillende departementen en organisaties uit de Nederlandse strategische groep te bezoeken en leren kennen, een gemeenschappelijk narratief voor betere controle en sturing van migratie te ontwikkelen, en een strategische werkconferentie te hebben samen met de twee Nederlandse sectorale groepen over mogelijke mobiliteitstrajecten in de landbouw en ICT-sector. Andersom zou de Nederlandse strategische groep vergelijkbare missies kunnen ondernemen met dezelfde doelstelling naar Tunesië, Ethiopië en Nigeria. Nederland heeft de laatste jaren geïnvesteerd in dergelijke brede bilaterale dialogen en wederzijdse missies op directeursniveau met EU-lidstaten, georganiseerd door het ministerie van Buitenlandse Zaken in samenwerking met Clingendael (bijvoorbeeld in de relatie Nederland-Polen, Nederland-Spanje, en Nederland-Italië). Een dergelijk model maar dan iets uitgebreider (in delegatie en in programma) en meer gericht op migratiesamenwerking zou ook geschikt zijn voor de ontwikkeling van de bilaterale relatie met betreffende derde landen.

Een tweede fase kan zich richten op het kleinere gezelschap van de *technical leads* van Tunesië (respectievelijk Ethiopië en Nigeria) en Nederland met als doel verdere verdieping van de plannen en het precies invullen van de sectorale mobiliteitsplannen, in samenspraak met de sectorale groepen. Als de diverse *stakeholdergemeenschappen* elkaar eenmaal grondig hebben leren kennen, kan de dialoog ook periodiek digitaal worden voortgezet.

Bovenstaande bilateraal institutie-opbouw tussen de strategische groepen is vooral gericht op interne sanctionering ofwel socialisatie: de brede stakeholdergemeenschappen ontwikkelen eenzelfde idee van wat gewenst, rechtvaardig en in het welbegrepen eigenbelang is. De technical leads zouden zich vervolgens ook kunnen

richten op explicitering van de externe sanctionering, dat wil zeggen het ontwikkelen van positieve en negatieve incentives om playing by the rules te waarborgen van deelnemers aan toekomstige mobiliteitstrajecten.

Op basis van dit onderzoek kan gesteld worden dat een project voor eenmalige circulaire migratie minder kansrijk is om daadwerkelijk circulair uit te pakken dan een programma voor meervoudige, dus terugkerende circulaire migratie. In het eerste geval weet de migrant dat de poort van fort Europa na terugkeer voorgoed achter hem of haar dicht zou vallen, wat de kans op *visa-overstay* of andere vormen van schending van de afspraken van het circulaire traject vergroot. In het laatste format kan de mobiele werknemer met een gerust hart terugkeren naar familie en vaderland, wetend dat in de toekomst opnieuw mogelijkheden zullen bestaan om via circulaire migratie extra inkomen of kennis te verwerven. Het Frans-Tunesische meervoudig circulaire seizoenarbeid-programma stelt melding bij terugkeer in het thuisland als voorwaarde voor een visum voor een nieuwe cyclus, met een circulariteit van meer dan 95% als resultaat. Onderstaande voorstellen voor concrete invulling van mobiliteitstrajecten hebben om die reden zo'n meervoudig circulair karakter. Andere aspecten van de institutionele set-up van mobiliteitstrajecten die het circulaire karakter bevorderen zijn periodes van werk of studie die niet te lang duren, en zonder overkomen van het gezin kunnen plaatsvinden. Ook is het van belang dat reeds voorafgaand aan vertrek duidelijk is voor de mobiele werknemer dat er een aantrekkelijk perspectief op werk zal zijn bij terugkeer in het thuisland, na de circulaire migratie. Overige factoren van invloed op de circulariteit zijn een zorgvuldige selectie van kandidaten op basis van competenties en kennis van de aspiraties, en keuze voor intra-company mobiliteitsprogramma's waar de mobiele werknemer goed in beeld is. Verder helpt het als in reis- en visumkosten is voorzien (opdat ook teruggereisd kan worden in geval van geldgebrek). Ook is van belang dat de terugkeersamenwerking met Tunesië, Ethiopië en Nigeria goed is, mocht een mobiele werknemer de afspraken van het programma schenden.

## **6. Institutie-opbouw in de landen van oorsprong**

De inventarisatie in het kader van dit rapport leert dat er institutionele aanknopingspunten zijn in de landen van oorsprong voor het opzetten van mobiliteitstrajecten, maar dat het de duurzaamheid van het partnerschap ten goede zou komen als in ieder geval ook wordt geïnvesteerd in goed functionerende *public employment agencies* in de landen van herkomst. Een apart traject in het MPF-voorstel zou op deze capaciteitsopbouw kunnen worden gericht, waarbij ervaren private partijen (zoals Aldelia, Tunga, en Nederlandse uitzendbureaus) betrokken kunnen worden, en zuid-zuid leerprocessen georganiseerd zouden kunnen worden. Ook dit zou gepaard kunnen gaan met mobiliteitstrajecten voor betrokken partijen en ambtenaren (inclusief zuid-zuid).

## **7. Mobiliteitsprogramma landbouw**

Met het oog op de precieze invulling van mobiliteitsprogramma's voor de landbouw zou de sectorgroep landbouw (of meer specifiek glastuinbouw) in samenwerking met

de *technical lead* de volgende ideeën kunnen uitwerken, die we met verschillende *stakeholders* hebben besproken, en waar een duidelijk gedeeld belang van betrokken actoren te identificeren is:

- *Intra-company* circulaire mobiliteit van managers in de glastuinbouw: verschillende Nederlandse investeerders in Tunesië en in Ethiopië hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in korte mobiliteitstrajecten voor managers uit deze landen, met als doel de werkwijze in het Nederlandse moederbedrijf beter te leren kennen, en/of korte cursussen te volgen in Nederland, zoals bijvoorbeeld kunnen worden verzorgd door de *Maastricht School of Management*, of het *Wageningen Centre for Development Innovation*. Het gaat hier om kleine aantallen.
- Samenwerking tussen TVET-instellingen in Nederland en de landen van oorsprong, en Nederlandse glastuinbouwers, met als doel een betere aansluiting van beroepsopleidingen in deze landen op de behoeften van moderne glastuinbouwers. Dit kunnen Nederlandse investerende ondernemingen in deze landen van oorsprong zijn, die (zeker in Tunesië) met tekorten aan competente werknemers kampen. De ontwikkeling van dergelijke TVET-opleidingen met betrokkenheid van Nederlandse ondernemingen zou kunnen helpen om het imago van de landbouw op te vijzelen in de landen van oorsprong. Ook zou deze adequate opleiding een eerste stap kunnen zijn voor een eventueel mobiliteitstraject voor seizoenarbeid naar het Frans-Tunesische model, mocht daar in de toekomst een arbeidsmarktbehoefte (blijven) bestaan in Nederland, politieke ruimte voor zijn (en een aanpassing van de Nederlandse wetgeving), en de institutionele voorwaarden voor bestaan (door capaciteitsopbouw van de *public employment agencies* die hiervoor nodig zijn).
- Samenwerking tussen universiteiten met het oog op sandwich-PhD programma's, en postdocprogramma's. De *Maastricht School of Management*, *WUR* en de Technische Universiteit Delft (*Global Initiative*) zijn geïnteresseerd in de ontwikkeling en verdere uitbouw van sandwich-PhD programma's met de landen van oorsprong, met het oog op gemeenschappelijke problematieken rond de landbouw in de landen van oorsprong en Nederland.

## **8. Mobiliteitsprogramma ICT**

Met het oog op de precieze invulling van mobiliteitsprogramma's voor de ICT-sector zou de sectorgroep ICT in samenwerking met de *technical lead* de volgende ideeën kunnen uitwerken, die eveneens door betrokken *stakeholders* worden gedragen:

- Intra-company mobiliteit van managers uit Nederlandse ondernemingen die in de landen van oorsprong hebben geïnvesteerd in het kader van *nearshoring* activiteiten voor de Nederlandse en Europese markt, met als doel dat deze mensen de werkwijze in het moederbedrijf beter leren kennen en/of korte cursussen volgen in Nederland.
- Korte circulaire mobiliteit van *developers* die via Nederlandse bedrijven als *Tunga remote* werken vanuit Nigeria, met als doel om de werkwijze in het Nederlandse moederbedrijf (veelal midden- en kleinbedrijf) te leren kennen, creatief in teamverband te werken, en / of korte cursussen te volgen in Nederland.



- Circulaire migratie programma's waarbij *developers* vanuit de desbetreffende landen komen werken in Nederlandse MKB-bedrijven waar sprake is van arbeidsmarkttekorten, en waarbij MKB-bedrijven worden ondersteund om toegang te krijgen tot de internationale arbeidsmarkt. Hier moet wel rekening worden gehouden met het feit dat het voor werkgevers niet aantrekkelijk is om *developers* na een korte periode (korter dan één jaar) weer te laten vertrekken, omdat hier juist sprake is van structurele tekorten, die vragen om lange termijn oplossingen.
- Samenwerking met trainings- en rekruteringsinitiatieven als de *Nedamco Ethiopia Cloud Initiative*, Aldelia, Tunga en Caspar Coding om de trainingscomponent rond deze digitale platforms conform internationale standaarden en certificaten uit te bouwen, met digitale modules en training in klassikaal format, en om de verbinding van deze digitale platforms te verbinden met de *public employment offices* van de drie landen van oorsprong.

### **9. Kennisopbouw met het oog op inrichting van mobiliteitsprogramma's**

Gezien de complexiteit en politieke gevoeligheid van internationale mobiliteitsprogramma's is het opmerkelijk hoe weinig er geïnvesteerd wordt in de systematische kennisopbouw hierover. Voor zover onderzoek wordt verricht vindt dat ex-post en daarmee vaak te laat plaats. Onderzoek zou een integraal en vraag-gestuurd onderdeel kunnen uitmaken van het ontwikkelen van het mobiliteitsprogramma, voortgang van het programma kunnen monitoren, eventuele noodzakelijke aanpassingen identificeren, en geleerde lessen vastleggen en dissemineren en internationale leerprocessen organiseren. Dit vereist nauwe samenwerking tussen Nederlandse onderzoeksinstituten en lokale onderzoekers in de landen van oorsprong, waarmee netwerken kunnen worden ontwikkeld zoals dat ook gebeurt in de bilaterale institutieopbouw van overheidsinstellingen. Een kennisplatform voor controle en sturing van migratie zou hier een uitkomst kunnen bieden, naar het model van de kennisplatforms voor China- en Ruslandonderzoek die de Rijksoverheid recentelijk heeft aanbesteed.

### **10. Eerste stappen: stakeholder communities vormen en verbinden**

In het kader van dit onderzoek zijn we op veel initiatieven gestuit die met relatief weinig inspanning kunnen worden verbonden aan de bilaterale migratiesamenwerking tussen Nederland en de drie Afrikaanse landen. Het gaat hier bijvoorbeeld om proefprojecten zoals het MATCH-project tussen Nigeria en Senegal en Nederland dat wordt uitgevoerd door IOM, Aldelia en andere. Dit kan een nucleus vormen voor uitbouw van een IT-stakeholdergemeenschap in Nederland en Nigeria. Een tweede voorbeeld is de samenwerking tussen Nederlandse en Afrikaanse universiteiten. Aangezien universiteiten in Nederland en in de Afrikaanse landen institutioneel houvast bieden en ervaring hebben in rekrutering op basis van merites en aspiraties, ontvangst en coaching van buitenlandse studenten, zou deze samenwerking ook een goed uitgangspunt kunnen zijn voor de uitbouw van stakeholdergemeenschappen in IT en tuinbouw. Het MPF-programma van de Europese Commissie zou een kader kunnen zijn waarbinnen deze verbindingen en eerste samenwerking met Afrikaanse counterparts kan worden verkend en opgezet.

# Overzicht van geraadpleegde personen

- **Abdennour, Imed:** Director of Recruitment Directorate, Tunisian Agency for Technical Cooperation (ATCT) (Tunisia)
- **Abderraouf, Jemal:** General Director, National Observatory on Migration (ONM) (Tunisia)
- **Abdulkadir, Alkasim:** Head Media and Communications Strategy, National Commission for Refugees, Migrants & Internally Displaced Persons (NCFRMI) (Nigeria)
- **Abisoje, Teju:** Executive Secretary, Lagos State Employment Trust Fund (LSETF) (Nigeria)
- **Achieng, Maureen:** Chief of Mission to Ethiopia and Representative to AU, International Organization for Migration (IOM) (Ethiopia)
- **Adeyemi, Adenike:** Executive Director, FATE Foundation (Nigeria)
- **Adhikari, Samik:** Economist, The World Bank
- **Akinyoade, Akinyinka:** Senior Researcher, African Studies Centre Leiden (ASCL)
- **Alaran, Opeyemi:** Economic Research, Statistics and I.T., Nigerian Association of Chambers of Commerce, Industry, Mines and Agriculture (NACCIMA) (Nigeria)
- **Alfaro-Murcia, Monica:** Legal Officer in Social Security Coordination, European Commission
- **Aliyu, Saratu Iya:** President of the Nigerian association of chambers of commerce, industry and agriculture (Nigeria)
- **Alugbin, Dewunmi:** Partnerships Manager, The Tony Elumelu Foundation (Nigeria)
- **Assefa Dmataw, Meselech:** Director of Overseas Employment and Workers Safety and Protection, Ministry of Labour and Social Affairs (Ethiopia)
- **Attoh, Franca:** Associate Professor at the Department of Sociology, University of Lagos (Nigeria)
- **Awel, Aida:** Chief Technical Advisor Labour Migration, International Labour Organization (ILO) (Ethiopia)
- **Awoke, Eyob:** Deputy director, Agency for Refugees and Returnees Affair (ARRA), (Ethiopia)
- **Awoyemi, Ademola:** Head of Finance and Account, Nigerian Association of Chambers of Commerce, Industry, Mines and Agriculture (NACCIMA) (Nigeria)
- **Ayalew Mengiste, Tekalign:** Assistant Professor, College of Social Science at Addis University (Ethiopia)
- **Ayliffe, Dan:** Humanitarian Adviser at Department for International Development (DFID), the British Embassy (Ethiopia)

- **Baars, Robert:** Lector Climate Smart Dairy Value Chains, Hogeschool Van Hall Larenstein
- **Babandede, Muhammed:** Comptroller General, Nigeria Immigration Service (NIS) (Nigeria)
- **Bade, Jan:** Regional Coordinator Horn of Africa for Refugees and Migration, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Ethiopia)
- **Bakilana, Anne Margreth:** Senior Economist, The World Bank (Ethiopia)
- **Bannour, Mouna:** Project Officer Labour Mobility and Human Development, International Organization for Migration (IOM) (Tunisia)
- **Ben Alaya, Haifa:** Counsellor of Foreign Affairs, Embassy of the Republic of Tunisia in The Hague
- **Ben Salah, Fairouz:** Dutch-Tunisian Journalist and Researcher (Tunisia)
- **Ben Sassi, Soraya:** Head of Professional Mobility Office, French Office for Immigration and Integration (OFII) (Tunisia)
- **Beyene, Betelehem Fikre:** Coordinator, the Ethiopian-Netherlands Business Association (ENLBA) (Ethiopia)
- **Boere, Auke:** Senior Consultant, Resilience (Ethiopia)
- **Bouassida, Heithem:** Business partner, A & G van den Bosch (Tunisia)
- **Bruggeman, Hedwig:** Head of Wageningen Centre for Development Innovation & Concerned Citizen, Wageningen University and Research (WUR)
- **Chaudhuri, Shubham:** Country Director for Nigeria, The World bank (Nigeria)
- **Chirita, Oleg:** Head of Global Initiatives Programme, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
- **Chukwujama, Ebele:** Managing Director, Poise Nigeria (Nigeria)
- **Corell, Dino:** Employment & Migration Officer, International Labour Office (ILO) for Nigeria, Ghana, Liberia and Sierra Leone (Nigeria)
- **Dabiri-Erewa, Abike:** Chairman/CEO, Nigerians in Diaspora Commission (NiDCOM) (Nigeria)
- **Daffe, Lamine:** Project Manager ICMPD West Africa Office, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Nigeria)
- **Dakhli, Mounir:** Director of international cooperation and external relations, Ministry of Vocational Training and Employment (Tunisia)
- **Dalhuisen, Jasper:** Senior Policy Advisor, Department of European-, International- and Agro-Economic Policy, Directorate-General for Agro, Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Foodquality
- **Dame, Dawit:** Manager Innovative Jobs and Projects, Job Creation Commission (JCC) (Ethiopia)
- **Dare, Ukinebo:** Head Edo State Skills, Development Agency, Edo State Government (Nigeria)
- **De Boer, Diederik:** Director of the International Projects and Consultancies Department, Maastricht School of Management
- **De Jong, Jan:** Managing Director, Nedamco Capital
- **De Jong, Johan:** General Director, Holland Contracting

- **De Klerk, Arjan:** Deputy Head Social Dialogue and Labour Migration Division, Ministry of Social Affairs and Employment
- **De Lange, Tesseltje:** Professor of European Migration Law, Radboud University Nijmegen
- **Dempster, Helen:** Assistant Director, Center for Global Development
- **Devillers, Chris:** Deputy Permanent Representative to the African Union and UNECA, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Ethiopia)
- **Douxchamps, Grégoire:** Intervention Manager, Enabel
- **Ebimiebo, Alex:** Minister, Embassy of Nigeria in The Hague (Nigeria)
- **Echono, Sonny:** Permanent Secretary, Federal Ministry of Education (Nigeria)
- **Ehidiamen Edokpa, George:** Deputy Director, Ministry of Foreign affairs (Nigeria)
- **Ephrem, Abiy:** Special Assistant & Communication Director, Deputy Prime Minister's Office (Ethiopia)
- **Esseghaier, Lamia:** Director Department of Programs and Projects, Tunisian Agency for Technical Cooperation (ATCT) (Tunisia)
- **Fekadu Berhe, Kibrom:** Lecturer in Policy, Development and Environment, Institute of Population Studies at Mekelle University (Ethiopia)
- **Filet, Cedric:** CEO, Aldelia Global Manpower
- **Franke, Jolie:** Programme Manager, de Nederlandse organisatie voor internationalisering in onderwijs (Nuffic)
- **Friedman, Joshua:** Regional Coordinator, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (Ethiopia)
- **Galaoui, Najet:** Director of International cooperation, National Agency for Employment and Independent work (ANETI) (Tunisia)
- **Gebre, Million Samuel:** Ambassador, Embassy of the Federal Democratic Republic of Ethiopia in The Hague (Ethiopia)
- **Gebremedhin, Abebe:** UNICEF Protection Section Representative, Ministry of labour and Social Affairs (MOLSA), (Ethiopia)
- **Gerhardt, Charles:** Country Coordinator Tunisia, PUM
- **Ghariani, Elyes:** Ambassador of the Republic of Tunisia to the Netherlands (Tunisia)
- **Giginna, Lydia Ifeyinwa:** Director Education Support Services, Federal Ministry of Education (Nigeria)
- **Goaied, Mongi:** Secretary General, Nederlands-Tunesische Kamer van Koophandel en Industrie (CTNCI) (Tunisia)
- **Gonet, Worknesh Mekonnen:** Operational Hub Director (Ethiopia, Sudan, Djibouti) and Representative to the AU, United Nations Office for Project Services (UNOPS) (Ethiopia)
- **Greenhough, Kerri:** Counsellor Migration, High Commission of Canada (Nigeria)
- **Groot, Ceciel:** First Secretary, Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Nigeria (Nigeria)
- **Gsir, Sonia:** Migration Expert, Enabel (Belgium)
- **Hailu, Belete Demissie:** Finance and Administration Manager, Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA) (Ethiopia)

- **Hallewas, Claire:** Programme Manager, TU Delft Global Initiative
- **Hamden Lajnef, Mouna:** Senior Private Sector Specialist, Finance, Competitiveness & Innovation, World Bank Group (Tunisia)
- **Hammond, Solape:** Special Adviser at the Office of Sustainable Development Goals & Investment, Lagos State Government (Nigeria)
- **Hammouda, Hélène:** Long-term expert on Return and Reintegration, French Office for Immigration and Integration (OFII) (Tunisia)
- **Hernandez, Marco:** Lead Economist for Nigeria, World Bank Group (Nigeria)
- **Huisinga, Daan:** Deputy Director General, Directorate-General International Migration, Ministry of Justice and Security (Netherlands)
- **Isah, Abubakar:** Director ICT, Federal Ministry of Education (Nigeria)
- **Jaiyeola, Laoye:** Chief Executive Officer, Nigerian Economic Summit Group (NESG) (Nigeria)
- **Jemal, Mujib:** Director General, the Federal Democratic Republic of Ethiopia's (FDRE) Immigration, Nationality and Vital Event Agency (Ethiopia)
- **Johnson, Lamide:** Director, Partnerships and Engagement, Ventures Platform Hub (Nigeria)
- **Jribi, Lobna:** President, Solidar Tunisie (Tunisia)
- **Kajuru Ayuba, Kabir:** Director at the Department of Planning, Research and Statistics, Ministry of Interior (Nigeria)
- **Karray, Boubaker:** Head of the Cabinet, Ministry of Agriculture (Tunisia)
- **Kelechi Ikpe, Cindy:** Community Manager Orange Corners Nigeria, FATE Foundation (Nigeria)
- **Klarenbeek, Joost:** Special Envoy for Migration, Dutch Ministry of Foreign Affairs
- **Kloss-Corell, Maria:** Project Officer ICMPD West Africa Office, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD) (Nigeria)
- **Kok, Jan:** First Secretary on Economic Participation, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Tunisia)
- **La Gala, Elisabetta:** Cooperation Officer Migration and Asylum, European Commission
- **Labib, Yacine:** Founding Lawyer, Labib Cabinet d'Avocats (Tunisia)
- **Lansink, Ton:** Ambassador, Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Tunisia (Tunisia)
- **Le Roy, Puck:** Policy Officer, Dutch Ministry of Justice and Security
- **Lee Stewart, Esther:** Country Director, Danish Refugee Council (DRC) (Ethiopia)
- **Leenstra, Melle:** Agricultural Counsellor to Egypt and Jordan, Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Egypt
- **Loef, Peter:** Policy Specialist Labour, Glastuinbouw Nederland
- **Manu Kola, Muhammad:** Ag Director (CMAD), Ministry of Foreign Affairs (Nigeria)
- **Marchadier, Vincent:** European Migration Liaison Officer, European Union Delegation to Nigeria & ECOWAS (Nigeria)

- **Mascini Francesco:** Regional Coordinator Migration Maghreb/Sahel, Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Tunisia (Tunisia)
- **May, Sebastian:** Head of Programme Ethiopia operational Hub, United Nations Office for Project Services (UNOPS) (Ethiopia)
- **McKenzie, Mia:** Coordinator Integration, International Organization for Migration (IOM)
- **Messaoudi, Ahmed:** General Director, Bureau de l'Emigration et de la Main d'oeuvre Etrangère (Tunisia)
- **Mezghani, Mustapha:** Adviser to the Minister, Ministry of Youth Affairs and Sports (Tunisia)
- **Mhedhbi, Abdelkader:** Director General, Office of Tunisians Abroad (OTE) (Tunisia)
- **Mohammed, Basheer:** Federal Commissioner, National Commission for Refugees, Migrants & Internally Displaced Persons (NCFRMI) (Nigeria)
- **Moonga, Malambo:** Head of Unit Migration Management, International Organization for Migration (IOM) (Ethiopia)
- **More, Alexander:** Senior Policy Advisor, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment
- **Mudde, Huub:** Senior Project Consultant, Maastricht School of Management
- **Mukuna, Truphena:** Executive Director, Organisation for Social Science Research in Eastern and Southern Africa (OSSREA) (Ethiopia)
- **Mulugeta, Mehreteab:** Director General European and European Union Affairs, The Federal Democratic Republic of Ethiopia (FDRE) Ministry of Foreign Affairs (Ethiopia)
- **Munster, Pieter:** Coordinator Wageningen Graduate Schools Sandwich PhD, Wageningen University & Research (WUR)
- **Nafti, Mohamed Ali:** Director General of Consular Affairs, Ministry of Foreign Affairs (Tunisia)
- **Nanous, Salma:** First Counsellor, Embassy of the Republic of Tunisia in the Hague (Netherlands)
- **Ndirpaya, Yarama:** Director Plant Resources Department, Agricultural Research Council of Nigeria (ARCN) (Nigeria)
- **Nnaife, Oge:** Head Enterprise Learning, FATE foundation (Nigeria)
- **Notenboom, Marije:** Policy Advisor, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment
- **Nwaokolo, Amaka:** Head of Research & Policy, FATE foundation (Nigeria)
- **Nwokolo, Arinze:** Assistant Professor in Finance & Economics, Lagos Business School (Nigeria)
- **Nyamali, John:** Director Employment and Wages, Federal Ministry of Labour and Employment (Nigeria)
- **Nyimenaute Ngofa, Oji:** Ambassador, Embassy of Nigeria in The Hague (Nigeria)
- **Obioha, Mimshach:** Executive Director, Ventures Platform Hub (Nigeria)

- **Odije-Fajusigbe, Sonia:** Advisor Economic, Trade and Investment Affairs, The Embassy of the Kingdom of the Netherlands, Lagos office
- **Odike, Omomene:** Managing director / CEO, U-connect (Nigeria)
- **Ogbonnaya, Veronica:** National Migration Focal Point, National Population Commission (Nigeria)
- **Ogunlewe, Adenike:** Director Planning & Research Department, National Population Commission (NPopC) (Nigeria)
- **Ohanwusi, Evelyn:** Head Youth in Agribusiness Office, International Institute of Tropical Agriculture (IITA) (Nigeria)
- **Okafor-Obi, Ifeoma:** Director of Operations, the Tony Elumelu Foundation (Nigeria)
- **Okon, Stephen:** Director Citizenship & Business Department, Ministry of Interior (Nigeria)
- **Olaniyi, Ojo Samuel:** Senior Foreign Service Officer, Ministry of Foreign Affairs (Nigeria)
- **Olukanni, Ayoola:** Director General, Nigerian Association of Chambers of Commerce, Industry, Mines and Agriculture (Nigeria)
- **Omisakin, Olusegun:** Head Research & Development, The Nigerian Economic Summit Group (NESG) (Nigeria)
- **Omole, Temitayo:** Project Officer Social Sector & Community Development, European Union Delegation to Nigeria & ECOWAS (Nigeria)
- **Omotoso, Shola:** Social Development Adviser at Department for International Development (DFID), British High Commission (Nigeria)
- **Oni, Titilope:** Team lead Policy Commission, Public Private Dialogue & Operations Support, The Nigerian Economic Summit Group (NESG) (Nigeria)
- **Osigwe, Ukamaka:** National Programme Officer, International Organization for Migration (IOM) (Nigeria)
- **Ouechteti, Mohamed Ali:** Executive Manager, Rainbow Horticulture (Tunisia)
- **Ouled Ali, Tanoufik:** Head of the International Employment Unit, Agence Nationale pour l'Emploi et le Travail Indépendant (ANETI) (Tunisia)
- **Ouni, Adel:** Political Affairs and Public Diplomacy, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Tunisia)
- **Paola, Pace:** Deputy Chief of Mission, International Organization for Migration (IOM) in Tunisia (Tunisia)
- **Parzer, Johannes:** Divisional Commissioner and Project Manager as well as Liaison Officer of the Federal police, Embassy of the Federal Republic of Germany (Tunisia)
- **Peters, Maartje:** Deputy Head of the Bureau of Migration Policy, Dutch Ministry of Foreign Affairs
- **Pfister Herren, Jolanda:** Migration Adviser, Embassy of Switzerland (Nigeria)
- **Pluim, Martijn:** Director Migration Dialogues and Cooperation, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
- **Poage, Elizabeth:** National Project Officer, Labour Migration and Diaspora, International Organization for Migration (IOM) (Nigeria)

- **Rais, Hamida:** General Director of International Cooperation in Migration Matters, Tunisian Ministry of Social Affairs (Tunisia)
- **Rogers, Sheik:** M&E Specialist, International Institute of Tropical Agriculture (IITA) (Nigeria)
- **Ruitenberg, Justine:** Head 'Generieke Participatievoorzieningen', Dutch Ministry of Social Affairs and Employment
- **Sá Carvalho, Alexandra:** Administrator at DG HOME, European Commission
- **Salhi, Elborni:** Chairman General Manager, Tunisian Agency for Technical Cooperation (ATCT) (Tunisia)
- **Samura, Angele:** Senior Policy Officer, Embassy of the Kingdom of the Netherlands, (Tunisia)
- **Schreuder, Jelmer:** Public Affairs Advisor, NLdigital (Netherlands)
- **Sharubutu, Garba Hamida:** Executive Secretary of the Agricultural Research Council of Nigeria (ARCN), Ministry of Agriculture and Rural development (Nigeria)
- **Simons, Valter:** Senior Advisor, Dutch Ministry of Justice and Security
- **Slaats, Martin:** Policy Advisor, Dutch Ministry of Social Affairs and Employment
- **Snoussi, Adel:** Directeur des Etudes, des candidatures et de l'Informatique, Tunisian Agency for Technical Cooperation (ATCT) (Tunisia)
- **Sodeinde, Mojisola:** Senior Project Manager/ Head of Office ICMPD West Africa Office, International Centre for Migration Policy Department (ICMPD) (Nigeria)
- **Sokan, Adaeze:** Programs Director, Ventures Platform Hub (Nigeria)
- **Spruyt, Ernesto:** Founder, Tunga
- **Staal, Nina:** Programme Coordinator Labour Mobility, Human Development and Resettlement, International Organization for Migration (IOM)
- **Stefanescu, Diana:** Project Specialist on Labour Migration, International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)
- **Strößner, Leif:** First Secretary Refugees, Migration and Humanitarian Assistance, Embassy of the Federal Republic of Germany (Nigeria)
- **Taiwo, Femi:** Executive Director, LEAP Africa (Nigeria)
- **Tan, Sebastiaan:** Co-founder Caspar Coding
- **Tangney, Jennifer:** Senior Project Manager, International Centre for Migration Policy and Development (ICMPD)
- **Tarawali, Gbassay:** Head of IITA's Liaison Office in Abuja, International Institute of Tropical Agriculture (IITA)
- **Tarekegn, Nigusse:** Head of Voluntary Returnees, the Agency for Refugees and Returnees Affairs (ARRA) (Ethiopia)
- **Tarssim, Oula:** Coordinator Migration Programme for Development, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (Tunisia)
- **Tefera, Frehiwot:** Head of Migration and Development, Special Liaison Office at the International Organization for Migration (IOM) (Ethiopia)
- **Ten Holder, Marre:** Policy Officer Migration & Refugees, Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Ethiopia (Ethiopia)



- **Ten Kate, Warner:** Head of Migration and Development Division, Dutch Ministry of Foreign Affairs
- **Tiekstra, Willemijn:** Policy Advisor, International Migration Policy office, (Netherlands)
- **Tilahun, Wagaye:** Head of Office, Agency for Refugees and Returnees Affair (ARRA) (Ethiopia)
- **Van Antwerpen, Philip:** Entrepreneur, Desert Joy (Tunisia)
- **Van den Heuvel, Laurenske:** Policy Officer Aid & Trade, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Ethiopia)
- **Van der Giesen, Nick:** Scientific Chair, TU Delft Global Initiative
- **Van der Mheen, Jennie:** Manager International Cooperation Africa, Wageningen University & Research (WUR)
- **Van Loosdrecht, Bengt:** Dutch Ambassador to Ethiopia, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Ethiopia)
- **Van Meer, Robert:** General Director, Indoor Strawberry Nurseries (ISN) Van Meer
- **Van Seters, Janneke:** Coordinator Wageningen Graduate Schools Sandwich PhD, Wageningen University & Research (WUR)
- **Verheijen, Tony:** Country Manager, World Bank Group (Tunisia)
- **Vermeulen, Maite:** Migration and Development Editor, De Correspondent
- **Vlek de Coningh, Mark:** Partnerships & Programme Developer, de Nederlandse
- **Waltmans, Sabrina:** Agricultural Counsellor to Algeria and Tunisia, Embassy of the Netherlands in Algeria
- **Wassar, Najla:** Policy Officer Migration/Security, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Tunisia)
- **Woudstra Thijs:** Deputy Head of Mission, Embassy of the Kingdom of the Netherlands (Ethiopia)
- **Wurfbain, Lodewijk:** Director Nedamco Ethiopia Cloud Initiative, Nedamco Capital Foundation.
- **Wurfbain, Zweder:** Project executer, Nedamco Ethiopia Cloud Initiative, Nedamco Capital Foundation.
- **Zerzelidou, Eleni:** International Aid / Cooperation Officer Migration And Drugs Cooperation, Delegation to the European Union to the Federal Republic of Nigeria and to the Economic Community of West African States (Nigeria)
- **Zewdie, Tewodros:** Executive Director, Ethiopian Horticulture Producer Exporters Association (EHPEA) (Ethiopia)