

Het ontwikkelen van migratiestrategieën in de lidstaten van de Europese Unie

Two-pager EMN Nederland

De two-pagers van EMN Nederland geven een analyse van de resultaten van EMN-onderzoeken vanuit Nederlands perspectief. Wat zijn de belangrijkste overeenkomsten en verschillen tussen het Nederlandse beleid en het beleid van andere landen?

1. Migratiestrategieën van lidstaten

Bijna alle onderzochte landen (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, **NL**, PL, PT, SI, SK) geven aan een nationale migratiestrategie te hebben. Een migratiestrategie is een strategisch plan van de overheid voor de ontwikkeling van migratiebeleid, waarin de beweegredenen achter het beleid en de beleidsterreinen waarmee het migratiebeleid raakvlakken heeft staan. In 12 landen (AT, BG, CZ, EE, FR, IT, LT, **NL**, PL, PT, SI, SK) gaat het om een overkoepelende strategie die alle onderdelen van het migratiebeleid omvat (asiel, reguliere migratie, integratie, etc.), en vaak verbonden is met andere beleidsdoelen die niet direct met migratie te maken hebben. Tien landen (BE, CY, DE, EL, ES, FI, HR, IE, LU, LV) hebben migratiestrategieën die zich richten op een specifiek onderdeel van migratiebeleid (bijvoorbeeld asiel of arbeidsmigratie). Hongarije, Malta en Zweden hebben geen nationale migratiestrategie.

Nederland

De meest recente migratiestrategie van **Nederland** is de '**Integrale Migratieagenda**' (2018). Hierin staan de beleidsvoornemens van **Nederland** op het gebied van migratie en de onderlinge samenhang. De laatste **kamerbrief over de voortgang** dateert uit 2021. Op dit moment spelen er in **Nederland** veel ontwikkelingen binnen het migratiedomein, waardoor de migratiestrategie uit 2018 inhoudelijk geen juiste weergave meer is van het huidige politieke en maatschappelijke debat.

EU-verordening 2024/1351

De EU-richtlijn 2024/1351 heeft tot doel om het migratiebeleid van de Europese Commissie en de EU-lidstaten beter op elkaar af te stemmen. Hierdoor is er behoefte aan geïntegreerde beleidsvorming binnen de EU en een gezamenlijke aanpak van asiel- en migratiebeheer. Lidstaten moeten volgens deze verordening een migratiestrategie hebben om ervoor te zorgen dat ze voldoende personele, materiële en financiële middelen hebben om het asiel- en migratiebeleid doeltreffend uit te kunnen voeren, met nakoming van verplichtingen uit het Europees en internationaal recht.

Two-pager bij EMN- en OESO-onderzoek

Designing Migration Strategies, maart 2025. Dit onderzoek is uitgevoerd in samenwerking met de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). De uitkomsten van dit onderzoek dragen bij aan de toekomstige verplichting voor lidstaten om een nationale migratiestrategie te ontwikkelen, volgend uit artikel 7 van **EU-verordening 2024/1351**. Deze verordening is onderdeel van het Migratie- en Asielpact, dat ingaat op 12 juni 2026.

Onderzoeksvraag

Welke migratiestrategieën hebben EU-lidstaten, hoe zijn deze tot stand gekomen en hoe monitoren landen de voortgang van hun migratiestrategie?

Deelnemende landen

- EU-lidstaten: Oostenrijk (AT), België (BE), Bulgarije (BG), Cyprus (CY), Tsjechië (CZ), Duitsland (DE), Estland (EE), Griekenland (EL), Spanje (ES), Finland (FI), Frankrijk (FR), Kroatië (HR), Hongarije (HU), Ierland (IE), Italië (IT), Litouwen (LT), Luxemburg (LU), Letland (LV), Malta (MT), Nederland (NL), Polen (PL), Portugal (PT), Zweden (SE), Slowakije (SK) en Slovenië (SI)

Het EMN-onderzoek inventariseert hoe migratiestrategieën in de lidstaten tot stand komen en worden geëvalueerd en gemonitord. Een inhoudelijke vergelijking van de migratiestrategieën van de lidstaten is niet aan de orde.

Frankrijk, Italië en Spanje

In de meeste EU-lidstaten is het niet wettelijk verplicht om een migratiestrategie te hebben. Alleen in Frankrijk, Italië en Spanje geldt dit wel, deze landen hebben hun migratiestrategie verankerd in nationale wetgeving. De Franse overheid heeft de nationale migratiestrategie bijvoorbeeld vastgelegd in migratiewetgeving en ook opgenomen in de begroting.

2 | Verantwoordelijke (overheids)diensten

In 8 landen (CZ, EE, FR, IT, LT, PL, SI, SK) is het ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de migratiestrategie. In **Nederland** is het ministerie van Asiel en Migratie¹ hiervoor verantwoordelijk. In Oostenrijk, Litouwen en Polen is het een gedeelde verantwoordelijkheid van overheden en niet-gouvernementele organisaties (ngo's). In Bulgarije stelt een werkgroep, bestaande uit een vertegenwoordiging van de Bulgaarse overheid, internationale organisaties en ngo's, de migratiestrategie op. Deze organisaties geven advies en hebben geen beslissingsbevoegdheid. In Oostenrijk geeft de nationale migratieraad de migratiestrategie vorm, een onafhankelijke raad bestaande uit verschillende stakeholders.

Voorbeelden van partijen van buiten de nationale overheid die worden betrokken bij het vormgeven van de migratiestrategie zijn:

- lokale overheden (AT, CZ, LT, PL, PT, SK);
- private sector (AT, EE, LT, PL, SI);
- ngo's (AT, BG, EE, LT, PL, PT, SI, SK);
- academici (AT, PL, SK);
- migranten (PT).

3 | Verbanden met andere strategische beleids-terreinen

In 15 lidstaten is de migratiestrategie gekoppeld aan andere nationale en internationale strategische beleidsterreinen. Het gaat dan bijvoorbeeld om beleidsterreinen die buiten het migratiedomein liggen, maar er wel een raakvlak mee hebben (zoals in CZ, AT, EE, FR, IE, LT, LV, **NL**, PL, SI, SK). Sommige lidstaten (CZ, EE, FR, IE, LU, LT, PT, SI, SK) hebben (ook) een koppeling gemaakt tussen verschillende nationale migratiestrategieën onderling. Zeven landen (CY, EL, IT, LT, **NL**, PT, SI) geven aan dat ze hun migratiestrategie koppelen aan Europese strategieën en/of, en in het geval van **Nederland** en 5 andere landen (EE, EL, IT, LT, PT) met andere internationale strategieën.

De migratiestrategie van **Nederland** legt een grote nadruk op het versterken van de mensenrechten van migranten, vooral door het tegengaan en voorkomen van mensenhandel en mensensmokkel. De Nederlandse migratiestrategie verbindt hiervoor het Nederlandse actieprogramma 'Samen tegen Mensenhandel' met het Nederlandse beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, waaronder het *UN PROSPECTS partnerschap*.

In Estland is de migratiestrategie verbonden aan bredere nationale beleidsdoelen. De overkoepelende strategie 'Estonia 2035' betreft ook de behoefte van de Estlandse arbeidsmarkt en andere maatschappelijke factoren, zoals het sociale zekerheidsstelsel en de integratie van nieuwkomers. De Griekse migratiestrategie is gebaseerd op het 'Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027' van de Europese Unie en richt zich op de (vroege) integratie van nieuwkomers. Italië heeft de migratiestrategie vormgegeven op basis van aanbevelingen uit de 'Guidelines on the migration-development nexus' van het IOM, de '2030 Agenda for Sustainable Development' en de 'UN New York Declaration for Refugees and Migrants', beiden van de Verenigde Naties (VN).

4 | Implementatie van nationale migratiestrategieën

Van de onderzochte landen hebben er 17 (BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FR, IE, IT, LT, LU, LV, **NL**, PL, PT, SI, SK) informatie gegeven over hun implementatieproces voor de nationale migratiestrategie. Implementatieprocedures variëren sterk, afhankelijk van het land en/of het specifieke strategische domein. Zeven landen (BE, BG, FR, HR, PL, LT, SK) hebben een actieplan voor de implementatie van de migratiestrategieën. Slowakije heeft een stuurgroep, voorgezeten door de Slowaakse Directeur-Generaal Migratie, die verschillende ministeries betreft bij de uitvoering. In Litouwen maken ministeries hun eigen actieplan dat ze op ministerieel niveau afstemmen.

Frankrijk en Luxemburg werken hun migratiestrategie op projectbasis uit, en maken daarna geld en andere middelen vrij voor de uitvoering. **Nederland** implementeert de strategie door het indienen van wetsvoorstellen en het aanpassen van werkinstructies van de uitvoeringsdiensten in de migratieketen (zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND). De verantwoordelijke beleidsafdelingen betrekken hierbij ook andere partijen op wie het beleid invloed heeft, zoals gemeenten of, in het geval van migratiepartnerschappen, overheden van andere landen.

5 | Communicatie

Zes van de onderzochte landen hebben een communicatieplan opgesteld om actief hun nationale migratiestrategie te promoten en verspreiden (BG, CY, CZ, IE, LU, LV). Deze lidstaten overwegen hoe ze mensen kunnen bereiken en maken daarbij onderscheid tussen verschillende doelgroepen, zoals vluchtelingen, studenten, professionals etc.

¹ In 2018 was dit het ministerie van Justitie en Veiligheid. Sinds 2 juli 2024 is het ministerie van Asiel en Migratie verantwoordelijk voor het migratiebeleid in Nederland.

Van deze 6 lidstaten heeft Tsjechië als enige een aparte communicatiestrategie voor de migratiestrategie. Hiervoor is een communicatieteam toegevoegd aan de Directie Migratiebeleid van de Tsjechische overheid. Dit team brengt in kaart welke media, activiteiten en instrumenten het meest geschikt zijn om over (delen van) de migratiestrategie te communiceren. Voorbeelden zijn tv-commercial, het organiseren van seminars op onderwijsinstellingen en het organiseren van conferenties in de regio. De doelgroep bestaat uit mensen die zich beroepsmatig bezighouden met migratie, migranten zelf en het algemeen publiek. Daarnaast richt de Tsjechische communicatiestrategie zich ook op EU-instituten en andere EU-lidstaten, om hen te informeren over de beleidspositie van Tsjechië op het gebied van migratie.

De Bulgaarse migratiestrategie besteedt expliciet aandacht aan de transparantie van het beleid en het bewustzijn van het belang van de migratiestrategie voor de welvaart en ontwikkeling van het land.

Zeven landen (EE, FR, LT, IT, PL, PT, SK) hebben geen communicatieplan voor hun migratiestrategie, maar voeren wel activiteiten uit die te maken hebben met communicatie. Zo betreft Frankrijk lokale autoriteiten bij de verspreiding van het federale integratieplan en organiseert Portugal publieke evenementen. Slowakije benadrukt het belang van een weloverwogen communicatie over migratie en van een correct gebruik van terminologie en geverifieerde informatiebronnen. In 15 landen (AT, BG, CZ, DE, EL, FI, FR, HR, IE, IT, LT, LU, PL, PT, SK) is de migratiestrategie geheel of gedeeltelijk te vinden op overheidswebsites.

6 | Monitoren van de migratiestrategie

In het merendeel van de lidstaten (BE, BG, CY, CZ, EE, EL, FR, HR, IE, IT, LT, LU, LV, PL, PT, SK) zijn in eerste instantie de ministeries verantwoordelijk voor het monitoren van de voortgang van de migratiestrategie. In 11 landen (BG, CY, CZ, EL, FR, HR, IT, LT, LU, PL, SK) zijn dit de ministeries die de migratiestrategie ook hebben ontwikkeld. In Polen vindt monitoring plaats via een overkoepelend orgaan. In Italië en Portugal monitoren de uitvoerende organisaties de migratiestrategie. Vijf landen (BE, BG, CZ, IE, LU) hebben binnen de overheid juist een aparte organisatie ingericht die de ontwikkelingen van de migratiestrategieën monitoren. Frankrijk en Kroatië maken voor het monitoren gebruik van technische werkgroepen en commissies.

In **Nederland** ligt de verantwoordelijkheid van het monitoren van de huidige migratiestrategie op basis van de motie van lid Groothuizen (35000-VI nr. 78) bij de Tweede Kamer, die periodiek door het ministerie van Asiel en Migratie wordt geïnformeerd over de voortgang. De meest recente rapportage komt uit 2021.

7 | Knelpunten en positieve ervaringen

De meest genoemde knelpunten bij het uitvoeren van migratiebeleid zijn het gebrek aan samenwerking met andere partijen, financiële beperkingen en de gevoeligheid rondom het onderwerp migratie. Portugal geeft aan moeite te hebben met het vaststellen van indicatoren (zoals doelen en deadlines) om de voortgang van de migratiestrategie te monitoren. Ierland noemt de voortdurend veranderende dynamiek van migratie (zoals een sterke toename van het aantal asielaanvragen en vele politieke signalen uit de maatschappij) als knelpunt voor de implementatie van de migratiestrategie. Daarnaast maakt interdepartementale coördinatie het voor Ierland lastig om de migratiestrategie te implementeren, vooral in combinatie met de soms politieke gevoeligheden van het onderwerp.

Interdepartementale coördinatie en betrekken andere overheidsdiensten

Als positieve ervaringen benoemen andere lidstaten juist de voordelen van interdepartementale coördinatie, evenals de door lidstaten uitgebreide consultaties met verschillende partners om de migratiestrategie tot stand te brengen. Tsjechië heeft een interdepartementaal coördinatiepunt, bestaande uit een vertegenwoordiging van verschillende ministeries, dat de (toekomstige) koers van het migratiebeleid bespreekt. Door deze samenwerking van ministeries kunnen overheidsorganen zich sneller aanpassen aan veranderingen.

Estland, Frankrijk Italië en Letland beschouwen het actief betrekken van andere overheidsdiensten en ngo's als waardevol voor het ontwikkelen van een migratiestrategie. In Frankrijk zorgt het betrekken van lokale overheden en ngo's ervoor dat de migratiestrategie aangepast kan worden aan regionale behoeften. Estland heeft door het inrichten van consultatie en het organiseren van seminars ongeveer 100 organisaties bereikt, waardoor ze hebben kunnen inzoomen op specifieke subonderdelen van hun migratiestrategie.