

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Migratiebeleid vergt nieuw Marshallplan

Migratiebeleid mag geen kwestie zijn van een selectieve blik of het afschuiven van verantwoordelijkheden. Een dergelijke houding schiet niet alleen moreel tekort maar is ook onverstandig en zal als een boemerang naar ons terugkeren. Zowel het verminderen van de migratiedruk als de vergroting van de capaciteit zal investeringen vergen van Marshallplanproporties, en een hernieuwd commitment van overheid en burgers aan rechten en plichten die passen bij het perspectief van een goede samenleving.

door *Ernst Hirsch Ballin*

De auteur is hoogleraar aan Tilburg University en de Universiteit van Amsterdam en president van het interuniversitaire Asser Instituut voor Europees en Internationaal Recht.

IN ALLERLEI ORGANISATIES IS DE METHODIEK VAN DE 360 GRADENEVALUATIE in zwang gekomen. Men gaat niet alleen na hoe een medewerker functioneert in relatie tot zijn chef, of die chef tot haar directie, maar gaat alle relaties na waarin het functioneren relevant is, dus alle kanten op. Politieke standpunten over migratie en vluchtelingen worden vaak met een veel te nauw blikveld bepaald. Wie echter politiek ziet als dienst aan de medemens mag niet bij voorbaat sommige mensen uit zijn gedachten bannen en het besef van verantwoordelijkheid laten varen. Vroeger of later zal de aanblik van mensen die zich verlaten voelen ons dat inscherpen.

GRENZEN

Grenzen zijn een manier om het leven te ordenen. Het is echter een illusie dat met het beter bewaken of 'sluiten' ervan – als dat al zou kunnen zonder een grimmig netwerk van muren, prikkeldraad en bewapende grens-

wachten – het ‘vluchtelingenvraagstuk’ is opgelost. Elke grens heeft een andere kant en dus blijft er altijd de vraag of men kan verwachten dat mensen daar blijven en eventueel afdwingen dat ze teruggaan. Het enkele feit dat er in Turkije, Libanon en Jordanië geen burgeroorlog gaande is zoals in Syrië, betekent niet dat vluchtelingen daar – werkloos en verstoken van onderwijs voor hun kinderen – een menswaardige toekomst kunnen opbouwen. Heel veel vluchtelingen worden gemotiveerd door het verlangen dat elders het leven weer perspectieven biedt voor hen en vooral voor hun kinderen. Die toekomst kan niet voor iedereen in Europa liggen, maar ze moet wel ergens zijn.

Duitsland, Nederland en verscheidene andere beschaafde staten onderkennen hun verantwoordelijkheid om wel aan opvang van een deel van de vluchtelingen bij te dragen en ze die toekomstperspectieven te bieden. Het chaotische verloop van de gebeurtenissen maakt dat echter moeilijk, ook in relatie tot de eigen bevolking.

Vaak wordt dit toegeschreven aan het feit dat de buitengrenzen van het Schengengebied (de meeste EU-landen, Noorwegen, IJsland en Zwitserland) niet goed worden bewaakt. Bovendien schiet de toepassing van de Dublinverordening (waardoor in de meeste gevallen de staat van binnenkomst zorgt voor de behandeling van het asielverzoek) ernstig tekort. Daarvoor is een goede registratie van binnenkomende asielzoekers nodig, maar die registratie blijft in Italië en Griekenland in de meeste gevallen achterwege. Die landen handelen daarmee in strijd met het EU-recht, maar een feit is dat de kusten van de Middellandse Zee nauwelijks te bewaken zijn en dat men ook niet kan verwachten dat die landen namens de hele EU de opvang van honderdduizenden asielzoekers op zich nemen. Terugsturen van asielzoekers naar die landen is geen optie. De landen waar zij uiteindelijke asiel vragen (Duitsland, Oostenrijk, Zweden en in mindere mate Nederland) kunnen niet aantonen waar ze zijn binnengekomen. Bovendien is de situatie in de opvang in Griekenland zo slecht dat mensen daarheen sturen volgens het Europese Hof voor de Rechten van de Mens ontoelaatbaar is. Vrij personenverkeer in de EU staat onder druk als er geen kwalitatief en kwantitatief toereikende behandeling van asielzoekers in het gehele relevante gebied is. Waar de grens ook wordt getrokken, de vraag of daarin voorzien is, komt als een boemerang terug.

In het bijzonder Duitsland heeft zich de afgelopen jaren niet aan de verantwoordelijkheid onttrokken die de binnenkomst van asielzoekers met zich meebrengt. Andere landen schoten daarin tekort. De Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) heeft in een advies van maart 2016 aangeraden de buitengrenzen gemeenschappelijk te bewaken, zodat een ordelijker behandeling van asielaanvragen mogelijk wordt.¹ Dat mensen het

liefst naar Duitsland en Zweden en – in mindere mate – Nederland doorreizen, heeft echter ook te maken met de grote verschillen in de kwaliteit van opvang, asielprocedures en integratie tussen de lidstaten. Het Schengenstelsel kan alleen naar behoren functioneren als het is ingebed in de ‘ruimte van vrijheid, veiligheid en recht’ die de Europese Unie volgens de verdragen moet worden. Een onderdeel daarvan zou een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid moeten zijn, inclusief een vergelijkbare, menswaardige opvang. De realiteit is echter nog ver weg. Omdat het niet te verwachten valt dat alle 28 lidstaten op dit punt tot een werkelijke eenheid van beleid zullen komen, heeft de AIV aangeraden een nauwere samenwerking tot stand te brengen tussen lidstaten die dat wel willen en kunnen.

VERMINDERING VAN DE DRUK OM TE MIGREREN

Dat dit allemaal een verrassing was, na vijf jaar vernietiging van Syrië en overbelasting van zijn buurlanden, is wel verbluffend. Dat geldt ook voor de allang voorzienbare gevolgen van de bevolkingsexplosie in Noord-Afrika, terwijl de interesse voor ontwikkelingsvraagstukken erodeerde. Er staat ons meer te wachten als pandemieën en klimaatcrises in onze omgeving hun tol gaan eisen.

Zolang mensen in uitzichtloze situaties komen, zullen ze uitwegen zoeken, soms tegen een hoge prijs en met grote risico's. Beëindiging van de meest verwoestende conflicten in de omgeving van Europa, in combinatie met sociaal-economische opbouw daar en in nu nog niet conflictueuze fragiele staten – in een plan van Marshallplanproporties –, is de enige mogelijkheid voor ‘preventie’. Het continueren van ondraaglijke verschillen in veiligheid en levensperspectieven is *penny wise, pound foolish* en

Wie ‘rechten van de mens’ voorstelt als een ‘westers’ concept dat tegen vreemde invloeden moet worden beschermd, heeft niet goed begrepen waar het om gaat

immoreel. Het meewerken met en steun geven aan de enorm omvangrijke en complexe taak van de UNHCR zouden een internationale verplichting moeten worden, neer te leggen in een nieuw aanvullend protocol bij het Geneefse vluchtelingenverdrag.

Wie ‘rechten van de mens’ voorstelt als een ‘westers’ concept dat

tegen vreemde invloeden moet worden beschermd, heeft niet goed begrepen waar het om gaat. Rechten van de mens maken een democratische staat mogelijk, en omgekeerd. Goede wetgeving en goed bestuur werken de beginselen uit die in grondwetten en verdragen als ‘rechten van de

mens' zijn verwoord. We mogen ons niet van de wijs laten brengen door de vele formuleringen van deze rechten, want er is wel degelijk een harde kern die geestelijke vrijheid en bescherming tegen foltering en willekeurig geweld omvat. Het opnemen van vluchtelingen door andere landen is de laatste redding als staten falen of zich tegen hun eigen burgers keren.

VERGROTING VAN DE CAPACITEIT OM TE INTEGREREN OF TE LATEN REMIGREREN

Onder de mensen die sinds een jaar of twee in veel grotere aantallen in de Europese Unie asiel vragen, bevinden zich ook mensen die daarop duidelijk geen recht hebben, onder wie mensen uit (veilige) Balkanstaten. Waar terugkeer mogelijk of vereist is, moet dat snel in gang worden gezet, bijvoorbeeld ten aanzien van mensen uit Balkanlanden en minder ontwrichte landen in Noord-Afrika. Het in stand laten van capaciteitstekorten bij de behandeling van asiolverzoeken bemoeilijkt dat en is tegelijk een extra kwelling voor echte vluchtelingen die onnodig vele maanden in onzekerheid verkeren over gezinshereniging. Rationaliteit en compassie staan ook hier niet tegenover elkaar.

Degenen die mogen blijven of vooralsnog moeten blijven, moeten zo snel mogelijk in een integratieproces worden betrokken. De WRR heeft in een recent, samen met het SCP en het WODC uitgebracht rapport, *Geen tijd verliezen*, aangetoond dat uitstel van onderwijs en arbeid de perspectieven op integratie enorm verslechtert.² Integratie moet niet worden ondermijnd door het aanjagen van angsten voor de vreemdeling, noch door laksheid ten opzichte van reële misdragingen en risico's. In de huidige situatie zitten asielzoekers noodgedwongen stil totdat ze een verblijfsvergunning hebben gekregen. Een *redesign* van de asielprocedure zou zo snel mogelijk medeverantwoordelijkheid voor de integratie bij de aanvragers kunnen leggen, wellicht door hun een tijdelijk verblijfscontract aan te bieden dat voorziet in participatie (werk, scholing) en medewerking aan de asielprocedure.

WIE ZIJN WIJ?

De apostel Paulus begon zijn reizen vanuit Damascus en bereikte, al was het na schipbreuk te hebben geleden, Rome. Het christendom heeft deze en nog veel grotere afstanden overbrugd. Hoe hebben we dan ooit kunnen denken dat we ons met een beroep op 'onze' christelijke cultuur zouden kunnen verschansen wanneer mensen op compassie rekenen? Een 360 gradenrondgang mag er zeker niet aan voorbijgaan dat veranderingen

mensen angstig kunnen maken, zelfs als ze beseffen dat die veranderingen qua ingrijpendheid in het niet verzinken bij die in het leven van de vluchtelingen. Een democratische samenleving kan ook niet vanzelf meer dragen dan een land waar de inrichting van megakampen van bovenaf wordt verordonneerd. Maar juist een democratische samenleving is gediend met politici die in staat zijn een problematische ontwikkeling van twee kanten te belichten, met argumenten en met gevoel.

Dat is meer dan het uitspreken van begrip voor ‘zorgen’. Begrip vergt inlevingsvermogen in de omstandigheden die mensen onzeker maken over hun toekomst. Ook daarom is het langdurig isoleren van immigranten onwijs: onbekend maakt nog steeds onbemind. Het behoort tot de realiteiten van onze Nederlandse samenleving dat hoop en teleurstelling in het leven zeer ongelijk zijn verdeeld. Er zijn krimpregio’s waar investeringen uitblijven en mensen wegtrekken, naast probleemwijken met veel inwoners die steeds minder aansluiting vinden bij de arbeidsmarkt. Overheidsbeleid dat het ophouden van de eigen broek tot ideaal heeft verheven, heeft de gevoelens van onzekerheid verder vergroot. Begrip voor de zorgen van mensen is pas van waarde als dat door handelen wordt gevolgd. Stagnerende woningbouw is een verklaring van weerstand tegen nieuwkomers; deze kan worden verminderd door alert ruimtelijk beleid en investeringen. Frustraties van werkloze immigrantenkinderen kunnen worden verminderd door de feitelijke segregatie (die al in het onderwijs begint) tegen te gaan. Het speelveld voor radicaliserende predikers moet worden verkleind, niet alleen door stevige reacties op normschendingen, maar ook door ze vóór te zijn. We zouden *deep equality* (Lori Beaman) moeten bevorderen, die ideële, sociale en economische drijfveren verbindt: samenwerking tussen gewone burgeres en immigranten op microniveau in alledaagse samenwerking is nodig om de perceptie van verscheidenheid als een probleem te laten plaatsmaken voor die perceptie als een kans.

Een politicus of bestuurder die naar alle kanten om zich heen kijkt, kan het verhaal daarvan doen en ernaar handelen. ‘Oplossingen’ voorwenden heeft geen zin; aan alle kanten proberen en blijven proberen op een ordelijke wijze perspectieven te bieden, heeft dat wel.

Noten

- 1 Adviesraad Internationale Vraagstukken, *De toekomst van Schengen* (Briefadvies 28). Den Haag: AIV, maart 2016.
- 2 Godfried Engbersen, Jaco Dagevos,

Roel Jennissen, Linda Bakker en Arjen Leerkes, m.m.v. Jeanine Klaver en Arend Odé, *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4). Den Haag: WRR, 2015.