

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

Nederland integratieland

Het is een illusie dat migratie een vanuit Den Haag of Brussel te besturen fenomeen is. Maatschappelijk, economisch en juridisch heeft migratie vele verschijningsvormen, die niet zomaar op één noemer kunnen worden gebracht. In de politieke discussie zouden christendemocraten een alternatief moeten zien te ontwikkelen voor het ondeugdelijke meer-minderdiscours en bijbehorende respectloze metaforen als ‘overstroming’ en ‘tsunami’.

door Ernst Hirsch Ballin De auteur is universiteitshoogleraar aan Tilburg University. Eerder was hij onder meer minister van Justitie en van Binnenlandse Zaken, en lid van de Tweede en de Eerste Kamer, en van de Raad van State.

Het verkiezingsprogramma van het CDA kiest voor een brede benadering van het onderwerp migratie.¹ Dit past bij de christendemocratische beginselen, maar ook bij heden en toekomst van ons land: het waardevolle vermogen om verbindingen aan te gaan. Het betreffende hoofdstuk is getiteld ‘Meer grip op migratie, integratie en burgerschap’. Burgerschap vormt ook in andere hoofdstukken het perspectief van de voorstellen. Een rechtsstaat wordt gekenmerkt door rechtsbescherming van de burgers, zoals het openen van de mogelijkheid om een beroep te doen op de Grondwet bij schending van fundamentele rechten en vrijheden.

De nadruk in het verkiezingsprogramma op burgerschap bij migratie en integratie is ook in mijn ogen essentieel. Het moet immers gaan om een wederzijds proces van ontwikkeling van de medeburgers. ‘Cultuur, identiteit

en traditie zijn geen gestold gegeven, maar altijd aan verandering onderhevig’, ‘geen nostalgie naar vroeger’, aldus het programma.² Nederland bevindt zich, door zijn ligging en door het potentieel van kennis en ervaring in de bevolking, op een knooppunt in dat wat de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een paar jaar geleden een ‘wereld van verbindingen’ noemde.³ Dit heeft betekenis voor het veiligheidsbeleid, voor de inrichting van het onderwijs, voor de bestrijding van internationale misdaad zoals terrorisme, drugshandel en fraude, maar ook voor ons beleid inzake migratie.

De complexiteit van migratie

Migratie leidt vaak tot maatschappelijke, economische en culturele veranderingen, en komt daar mede uit voort. Het is een illusie dat migratie een vanuit Den Haag of Brussel te besturen fenomeen is.

Maatschappelijk, economisch en juridisch heeft migratie vele verschijningsvormen, die niet zomaar op één noemer kunnen worden gebracht. Velen denken bij dit onderwerp aan het behandelen van asiolverzoeken en het toelaten van vluchtelingen, maar in feite is dat maar een beperkt deel van de migratie, en bovendien sterk afhankelijk van geweld en oorlogen elders. In bepaalde opzichten behoort migratie tot de onafwendbare veranderingen: oorlogen en hongersnoden leiden er immers altijd en overal toe dat mensen op weg moeten gaan. In andere opzichten is migratie meer het gevolg van bewuste keuzes, zoals de invoering van vrij personenverkeer in de EU en de ontwikkeling van de hightechbedrijfstad rond Eindhoven. Economische ontwikkelingen leiden tot vraag naar hoogopgeleide technici uit andere landen; de demografische ontwikkeling doet behoefte ontstaan aan zorgmedewerkers, die hier niet meer in voldoende aantallen zullen kunnen worden gerecruiteerd; studenten komen en gaan over de grenzen. Achteraf bezien was het verbazingwekkend hoe laat hier het besef doordrong dat de wrede burgeroorlog in Syrië, die al miljoenen vluchtelingen naar als gevolg hiervan overvraagde buurlanden had gebracht, ook in dit deel van Europa gevolgen zou krijgen. Toen toch grote aantallen vluchtelingen op weg gingen naar Europa, werd van de chaos misbruik gemaakt door mensen die zonder een reëel uitzicht op erkenning als vluchteling toegang vroegen via de overbelaste asielprocedures.

Migratie is een van die onderwerpen in de eenentwintigste-eeuwse werkelijkheid die om nationaal en Europees beleid vragen, terwijl de realiteit voor een belangrijk deel wordt bepaald door gebeurtenissen die buiten ons machtsbereik liggen. Zoiets te erkennen is voor politici veelgevraagd, nu ze in elk debat en elk interview altijd maar ‘oplossingen’ moeten aandragen en een deel van de politiek zich van feiten en normen weinig aantrekt. Het ‘sluiten van grenzen’ en het afwijzen

van mensen die vervolgd worden omdat wij niet meer dan een bepaald aantal mensen willen toelaten, zijn geen opties, althans geen opties die met de principes van de rechtsstaat en van een open economie kunnen worden verenigd.

Wanneer de gevolgen van zulke veranderingen op een of andere manier het leven van kwetsbare medeburgers ontwrichten, grijpt onbehagen om zich heen. Politici worden erop aangesproken dat ze dit niet hebben voorkomen, of verleid om toe te zeggen dat ze alles onder controle zullen brengen – wat na een fase van grote woorden slechts een opstapje kan zijn naar een grotere teleurstelling. Het als zondebok aanwijzen van grote aantallen migranten die men liever met fysieke begrenzingen (hekken, muren) buiten de deur houdt, is de favoriete politieke vertaling daarvan. Elke grens heeft echter een andere kant; wanneer zich daar een ondraaglijke en inhumane situatie voordoet, zal een afwijzing van degenen die ‘te veel’ worden

Migratie, integratie en burgerschap in hun samenhang bezien past bij Nederland dat het van verbindingen tussen mensen moet hebben

gevonden, niet met humane middelen uitvoerbaar zijn.

Zinvol beleid

Migratie, integratie en burgerschap in hun samenhang bezien, zoals het verkiezingsprogramma voorstelt, past bij een land als het onze, dat het zozeer van verbindingen tussen mensen moet hebben. Dit is misschien wel het opvallendste kenmerk van de huidige Nederlandse constitutionele identiteit.⁴ Daar kan in de ontwikkeling van nieuw beleid op worden voortgebouwd. ‘Migratie’, aldus het verkiezingsprogramma, ‘moet een bewuste keuze zijn en niet iets wat ons overkomt.’⁵ Nadat eind jaren dertig Nederland en andere landen

Joodse vluchtelingen uit Duitsland op grote schaal hadden geweigerd, werd na de oorlog het non-refoulementbeginsel aanvaard, oftewel het verbod om asielzoekers terug te sturen naar een land waar hun een onmenselijke behandeling te wachten staat. Ook dat was een bewuste keuze, die is vastgelegd in internationale rechtsnormen en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

Begripvolle politici merken op dat problemen van criminaliteit en misbruik van procedures toch reëel zijn. Dat is zo, maar dat betreft niet 'de' migranten en kan evenzeer worden gezegd van subgroepen onder mensen zonder migratieachtergrond. Zulke problemen moeten zeer zeker worden aangevat (wat ook allang gebeurt, zij het – vooral als gevolg van onvoldoende probleemanalyse en zuinigheid – onvoldoende). Generalisaties voeden niet alleen vijandbeelden in de politiek, maar belemmeren

De eerste stap naar een beter en effectiever beleid inzake migratie en integratie is het beter onderscheiden tussen verschillende onderdelen ervan

ook het ontwikkelen van bruikbare voorstellen voor beleid, gericht op bestrijding van wangedrag, oneerlijke concurrentie op de arbeidsmarkt en misbruik van voorzieningen. De politieke blokkades op het bieden van effectievere hulp aan kinderen in vluchtelingenkampen zijn een pijnlijk gevolg van zulke negatieve generalisaties rondom het migratiebeleid.

Vormen van migratie

De eerste stap naar een beter en effectiever beleid inzake migratie en integratie is dan ook het beter onderscheiden tussen verschillende onderdelen ervan. Alles en iedereen met een migratieachtergrond op één hoop gooien brengt ons geen stap verder. Goed beleid vereist dat

men aantallen serieus neemt. Helaas werkt de manier waarop het CBS zijn cijfers over migratie vaststelt, vergroving van het beeld in de hand. De aanbeveling namens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 2016 om op een subtielere en meer informatieve indeling over te gaan,⁶ is nog steeds niet opgevolgd. Zulke statistieken zijn niet erg behulpzaam voor een zinvol differentiërend beleid.

In 2019 waren er volgens de cijfers van het CBS 267.738 immigranten en 158.572 emigranten, maar deze totaaltellingen brengen ons niet veel verder. Grote aantallen Nederlanders, met of zonder migratieachtergrond, worden hierin meegerekend, net als de Europese burgers die gebruikmaken van het vrij personenverkeer. Tot de immigranten in de CBS-definitie behoren ook buitenlandse studenten, werknemers voor de sectoren waarin onvoldoende personeel kan worden geworven, en mensen uit het buitenland

die met een Nederlander in het huwelijk treden. Het aantal asielzoekers ligt op ongeveer 25.000, van wie gewoonlijk ongeveer een vijfde met hun later aankomende familieleden (in 2019 ruim 4.000) voor erkenning als vluchteling in aanmerking komt. De meeste asielzoekers

krijgen na beoordeling dus geen bescherming en moeten Nederland weer verlaten. Naarmate de procedures langer duren, wordt de effectuering van de vertrekplicht moeilijker, waar nog eens bijkomt dat sommige landen van herkomst de vaak onvrijwillige terugkeer afwijzen. De in het verkiezingsprogramma voorgestelde strafbaarstelling van weigerachtigheid om te vertrekken zal daar weinig aan veranderen, al was het maar omdat een veroordeling tot een vrijheidsstraf op uitstel neerkomt en na het uitzitten van die straf de situatie niet anders is dan daarvoor.

De algemene immigratie- en emigratiecijfers bieden dus niet veel houvast. Ze behoren tot de demografische informatie, net als het gegeven dat

er in 2019 in Nederland 170.000 baby's werden geboren en bijna 152.000 mensen zijn overleden. Cijfers waar beleid en bestuur wat aan hebben zijn veel specifiek; die cijfers betreffen bijvoorbeeld effecten op de woningbehoefte, aantallen te verwachten leerlingen en controleerbaar vertrek van afgewezen asielzoekers afkomstig uit veilige landen. De overbelasting van de met de behandeling van verzoeken belaste diensten, het veel te lage tempo van afhandeling en het negeren van vertrekplichten vormen een taai probleem, ook na de eerder tot stand gebrachte wetswijzigingen. Inrichting van toereikende behandelcapaciteit gericht op versnelling van de behandeling en verbetering van de samenwerking met derde landen (langs de lijn van de commissie-Van Zwol,⁷ aangevuld met bilaterale migratieakkoorden met landen van herkomst) is de best mogelijke politiek ter vergroting van de naleving van vertrekplichten.

Tussen valse beloftes en ontmoedigende berusting

De programmacommissie van het CDA heeft zich gelukkig niet door generalisaties omtrent migratie, integratie en burgerschap laten leiden bij haar voorstellen om er meer 'grip' op te krijgen. Met het woord 'grip' houdt zij het midden tussen de valse belofte van beheersing en ontmoedigende berusting. Zij schrijft dat zij wil 'duidelijk maken dat migratie niet iets is wat ons overkomt, maar een bewuste keuze om hulp te bieden aan vluchtelingen en een toekomst geven aan arbeidsmigranten die onze economie nodig heeft'.⁸ Haar voorstellen zijn dan ook gedifferentieerd: het bestrijden van wantoestanden in de arbeidsmigratie, zoals slechte werkomstandigheden en uitbuiting, en een snellere en betere uitvoering van de asielprocedures. Terecht wordt zowel gepleit voor versterking van het Europese asielsysteem, waarvoor inmiddels belangrijke voorstellen zijn gedaan door de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV), als voor het voorbereiden van een internationaal

verdrag, onder andere over het terugnemen van eigen onderdanen.

Ook wordt in het verkiezingsprogramma een redelijke uitwerking gegeven aan de zich al enkele jaren voortslepende kwestie of vooraf vastgestelde aantallen deel kunnen uitmaken van het migratiebeleid. Voor 'de migranten', in de hyperbrede definitie van het CBS, kan dat natuurlijk niet in de vorm van een wettelijk bindend maximum: onder deze personen bevinden zich immers ook Nederlanders en vluchtelingen, die niet aan uitzetting of refoulement mogen worden onderworpen. De kwantitatieve 'immigratiecorridor' in het nu geldende coalitieakkoord van CDU, CSU en SPD heeft evenmin deze betekenis: 'Het gaat enkel om een politieke doelstelling zonder juridisch bindende werking voor het bestuur. Een gefixeerde bovengrens voor de opnemings van vluchtelingen zou bovendien evenmin bij

Een gefixeerde bovengrens voor de opnemings van vluchtelingen kan niet bij wet geregeld worden

wet geregeld kunnen worden, aangezien zo'n wet onverenigbaar zou zijn met het recht van de Europese Unie en artikel 16a van de Grondwet.⁹ (In Duitsland verwijst men naar de eigen grondwet; voor Nederland geldt hetzelfde op grond van verdragen.) Streefcijfers die 'concrete migratiedoelstellingen' inzake arbeidsmigranten en vluchtelingen aangeven, kunnen wel behulpzaam zijn voor het tijdig creëren van capaciteit bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) voor de beoordeling, in de opvang en – in geval van toelating – de huisvesting. Veel ongenoegen rond migratie komt voort uit het feit dat migranten en al veel langer hier gevestigde mensen met elkaar moeten concurreren op de overspannen woningmarkt. Wie onderliggende oorzaken van ongenoegen wil wegnemen, zou daarvan een punt moeten maken. Dat effent de weg

voor wat de programmacommissie uitwerkt als ‘integratiebeleid op basis van wederkerigheid’.¹⁰ Wanneer we burgerschap centraal stellen, geldt dat de ene migrant de andere niet is. Juridische en statistische onderscheidingen geven heel weinig informatie over de bijdrage die mensen aan wederkerig burgerschap zullen kunnen leveren. Dat geldt trouwens evenzeer voor mensen zonder enige migratieachtergrond.

Ook al berusten de voorstellen van de programmacommissie op het scherp onderscheiden van verschillende situaties, de aan het begin van deze bijdrage omschreven politieke dynamiek zal er niet vanzelf mee worden getemd. Daarvoor moeten we toch teruggaan naar de veranderingen in de wereld om ons heen die politieke aspiraties en pretenties van controle te buiten gaan. In zulke situaties is het verleidelijk om de veranderingen en mislukkingen toe te dichten aan ‘vijanden van het volk’ en hun complotten.

Elke tweedeling van mensen in ‘eigen volk’ en immigranten, autochtonen en allochtonen moet categorisch worden afgewezen

Zodra, in het huidige tijdsgewricht misschien met behulp van elektronische meningmanipulatie, voldoende kiezers voor zulke vijandbeelden zijn gemobiliseerd, kunnen autoritaire en fascistische bewegingen ‘langs democratische weg’ aan de macht komen en de strijd tegen de groepen zondebokken voortzetten met de machtsmiddelen van de staat. Men hoeft niet ver te zoeken om hiervan voorbeelden te zien, uit heden en verleden. Zelfs de Verenigde Staten, de grootste en machtigste democratie ter wereld, is door zulke ontwikkelingen ontwricht.

Burgerschap

De nadruk die in het verkiezingsprogramma wordt gelegd op burgerschap bij de integratie is ook in

mijn ogen essentieel. Het moet inderdaad gaan om een wederzijds proces van ontwikkeling van de medeburgers. ‘Cultuur, identiteit en traditie zijn geen gestold gegeven, maar altijd aan verandering onderhevig’, aldus het programma.¹¹ Burgerschap bevorderen dat zich richt naar de waarden van de democratische rechtsstaat is geen tribalisme; wie het verhaal van de barmhartige Samaritaan of van de Samaritaanse bij de waterput heeft gehoord, en Pinksteren heeft gevierd, kan daarover niet twijfelen. Het christelijke sociale denken was en is naar zijn aard een grensoverschrijdende beweging. Migratie vraagt om goed doordachte en gerichte inspanningen teneinde er richting en ordening in aan te brengen.

Geen meer-minderdiscours

Simpele antwoorden deugen ook hier niet. Het meer-minderdiscours is daarvoor absoluut niet behulpzaam. In de politieke discussie

zouden christendemocraten dus een alternatief moeten zien te ontwikkelen voor dit ondeugdelijke meer-minderdiscours en bijbehorende respectloze metaforen als ‘overstroming’ en ‘tsunami’, en proberen dat andere discours goed over het voetlicht te brengen. Aantallen zijn voor

het beleid belangrijk, en men zal ze dus in het oog moeten houden, wellicht op een ‘dashboard’, maar dat dashboard is geen knoppenpaneel met aan-uit-en meer-minderschakelingen.¹²

Hoe zou een op kwaliteit gericht beleid verder vorm en inhoud kunnen krijgen? Er is geruime tijd verbeterd gediscussieerd over de vraag of Nederland al dan niet een immigratieland zou mogen worden genoemd. Nederland kenmerkt zich als *integratieland* door het besef dat we verbindingen kunnen en willen leggen. In het verlengde hiervan moet elke tweedeling van mensen in ‘eigen volk’ en immigranten, autochtonen en allochtonen, en dergelijke meer, categorisch worden afgewezen. Het Nederlandse volk kan al heel lang niet meer worden herleid

tot de volksstammen die zich er in de tijd van de Grote Volksverhuizing (in het Engels de *Migration Period* genoemd) hebben gevestigd. Het gaat om het hele Nederlandse volk in de zin van artikel 50 van de Grondwet.

Het derde punt, kernpunt van christendemocratisch beleid in het derde decennium van deze eeuw, zou moeten zijn om de verschillende facetten van migratie (zie hiervoor) te beoordelen en te ordenen aan de hand van de wens om *die op verbinding berustende samenleving verder te ontwikkelen*. Migranten zijn, zoals gezegd, absoluut geen homogene groep. Voor iedereen echter betekent dit: *burgerschap* op voet van gezamenlijkheid en wederkerigheid; burgerschapsonderwijs dat dit bevordert, ondubbelzinnig te baseren op constitutionele waarden. Voor werk en ondernemerschap betekent dit: het inzetten en versterken van kwaliteiten die voor participatie belangrijk zijn. Voor gezinsvormers en -herenigers en alle andere blijvende immigranten: net als anderen deelnemen aan levenslang leren, totdat inzake taal, burgerschap en andere elementen de opleidingsdoelstellingen naar vermogen zijn behaald. Zo'n leerplicht kan zonder onderscheid

naar nationaliteit of type verblijfstitel worden toegepast, zodat huidige uitzonderingen irrelevant worden. Voor asielzoekers past dit bij een snelle beoordeling die – zoals door de WRR bepleit – meteen al voorbereidt op integratie, bijvoorbeeld door werken mogelijk te maken.¹³

Voor de samenwerking met de UNHCR geldt hierbij: zo veel mogelijk al van tevoren bepalen waar en hoe situaties van bedreiging het best kunnen plaatsmaken voor nieuwe levensperspectieven. Als Nederland daarvoor de beste perspectieven biedt, zal opnemings in deze samenleving het werk van de UNHCR effectief ondersteunen. Voor de juridische inrichting van het vreemdelingenbeleid betekent dit: niet alleen de procedures versnellen door meer en betere capaciteit, maar ook gebruikmaken van nieuwe vormen, zoals circulaire migratie (met werkgevers als referenten) en – zoals het programma ook bepleit – contractuele toelatingen naast de traditionele vergunningen, als blijk van wederzijdse bereidheid. Wederkerigheid is altijd de beste basis voor burgerschap. Realistische stappen in die richting zijn betere politiek dan grote woorden waarmee mensen tegen elkaar worden opgezet.

1 CDA, *Zorg voor elkaar. Concept-verkiezingsprogramma 2021-2025*. Den Haag: CDA, 2020.

2 CDA 2020, p. 88.

3 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Veiligheid in een wereld van verbindingen. Een strategische visie op het defensiebeleid* (WRR-rapport 98). Den Haag: WRR, 2017.

4 Ernst Hirsch Ballin, *De stille revolutie van 1917. Dwarsverbanden in democratisch burgerschap en onderwijs*. Amsterdam: Querido Fosfor, 2017; Ernst Hirsch Ballin, 'Constitutional identity in the Netherlands. Sailing with others', in: Christian Calliess en Gerhard van der Schyff (red.), *Constitutional identity in a Europe of multilevel constitutionalism*. Cambridge: Cambridge University Press, 2020, pp. 222-242.

5 CDA 2020, p. 84.

6 Mark Bovens, Meike Bokhorst, Roel Jennissen en Godfried Engbersen, *Migratie en classificatie. Naar een meervoudig migratie-idiom* (WRR-verkenning 34). Den Haag: WRR, 2016.

7 Onderzoekscommissie Langdurig verblijvende vreemdelingen zonder bestendig verblijfsrecht, *Rapport*. Den Haag: Rijksoverheid, 2019.

8 CDA 2020, p. 84.

9 Zie het rapport voor de Bondsdag van 24 juli 2019, WD 3 – 3000 – 151/19, p. 3.

10 CDA 2020, p. 85.

11 CDA 2020, p. 88.

12 Aan geografisch geïsoleerde landen zoals Canada ontleende ideeën over een vooraf vast te stellen maximumaantal migranten zijn praktisch niet bruikbaar, omdat mogelijkheden tot het instellen van toelatingsbeperkingen van groep tot groep en van individu tot individu verschillen. Het internationale en Europese verbod op refoulement, ofwel het terugsturen van mensen naar een land waar vervolging of foltering plaatsvindt, kent bijvoorbeeld geen uitzonderingen.

13 Godfried Engbersen, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker en Arjen Leerkes, *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten* (WRR-Policy Brief 4). Den Haag: WRR, 2015.