

## ARTIKELEN

# 1. 'Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning'

Sonja Avontuur & Tesseltje de Lange

*Het ACVZ- rapport 'Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning' in een oogopslag, met een korte reflectie op basis van de inzichten geboden in de bijdragen aan dit nummer.*

2030, dat is al over elf jaar. Wat kan er nou helemaal gebeuren in zo'n korte tijd? Drie voorbeelden.

## Venezuela

2008: De inflatie stijgt naar 30,1%, de hoogste in elf jaar tijd. Er wordt een nieuwe munteenheid ingevoerd en president Chavez nationaliseert de bank van Venezuela in een poging de inflatie te beteugelen.

2019: Het IMF verwacht dat de inflatie zal oplopen tot 10.000.000%. Inmiddels hebben ruim drie miljoen Venezolanen hun land verlaten vanwege de politieke en economische crisis. Guaido, de oppositieleider in het parlement, roept zichzelf uit tot interimpresident, tot woede van president Maduro. Het Koninkrijk der Nederlanden krijgt veel kritiek op de manier waarop het omgaat met de Venezolaanse migranten op Curaçao.

## Syrië

2008: President Assad zit stevig in het zadel. Het land gaat het derde jaar van extreme droogte in. De droogte draagt bij aan een massale trek naar de stad, waar werkloosheid, corruptie en falend overheidsbeleid de onrust in het land doen toenemen.

2019: President Assad zit opnieuw stevig in het zadel. Als gevolg van de burgeroorlog van de afgelopen jaren hebben ruim 6,3 miljoen Syriërs hun land verlaten. In tien jaar tijd is het aantal inwoners met een Syrische migratieachtergrond in Nederland verzevenvoudigd van 10.000 naar ruim 70.000.

## Nederland

2008: De kredietcrisis bereikt in het najaar van 2008 zijn hoogtepunt. Het Kabinet-Balkenende IV koopt de voormalige ABN-AMRO-onderdelen van de Fortisbank voor 16,8 miljard euro. De werkloosheid begint op te lopen en de economie staat aan het begin van een recessie, die zal duren tot 2013. Nederland telt op 1 januari 16,4 miljoen inwoners.

2019: De economie zal naar verwachting met 1,5% groeien. Het begrotingsoverschot van het Kabinet-Rutte III zal naar verwachting voor het derde jaar op rij minimaal 1% bedragen. De werkloosheid is gedaald naar 3,6% en in veel sectoren van de arbeidsmarkt is er een tekort aan personeel. De Nederlandse bevolking groeide de afgelopen elf jaar met bijna een miljoen inwoners naar 17,3 miljoen.

## Inleiding

Beleid, en dus ook migratiebeleid, is per definitie gericht op de toekomst. Maar beleidsontwikkeling start in het heden en is vaak gebaseerd op lessen die we in het recente verleden hebben geleerd. Daarbij wordt meestal aangenomen dat bestaande trends zich min of meer zullen voortzetten en dat veranderingen zich geleidelijk voltrekken. Maar is het eigenlijk wel mogelijk om op basis van kennis van het heden en het doortrekken van bestaande trends migratiebeleid te ontwikkelen voor 2030?

De ACVZ heeft die vraag in haar toekomstverkenning ontkennend beantwoord. De drie voorbeelden hierboven, waarbij juist elf jaar is teruggeblikt, kunnen dienen als illustratie voor dat antwoord. De voorbeelden gaan over klimaatverandering, conflicten, globalisering, bevolkingsgroei en economische ontwikkeling. Factoren die de migratiestromen de afgelopen jaren sterk hebben bepaald en die ook hun invloed hebben of hebben gehad op Nederland en het Nederlandse migratiebeleid. Toch zagen maar weinigen in 2008 aankomen dat de komende elf jaar Venezuela in een diepe politieke crisis terecht zou komen, dat in Syrië een burgeroorlog zou beginnen en ook weer eindigen en dat Nederland na een diepe economische crisis met hoge werkloosheidcijfers binnen enkele jaren in een economisch hoogtij terecht zou komen, met tekorten in bepaalde sectoren van de arbeidsmarkt.

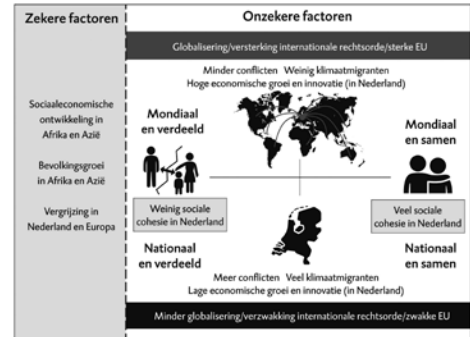
### De toekomst is onzeker

De ACVZ heeft in de toekomstverkenning 'Op weg naar 2030' juist de onzekerheid over de toekomst centraal gesteld en er daarom voor gekozen om een scenariostudie uit te voeren, waarin meerdere mogelijke toekomst worden geschetst.<sup>1</sup> Hiervoor zijn vier verschillende omgevingsscenario's opgesteld. Enerzijds twee werelden waarin onder meer de globalisering van de afgelopen decennia is voortgezet, de EU is versterkt en er weinig klimaat- en conflictmigratie is en anderzijds twee werelden waarin sprake is van de globalisering, een zwakke EU en juist veel klimaat- en conflictmigratie. Ook zijn er in de studie twee werelden beschreven waarin de sociale cohesie in Nederland is versterkt en twee waarin die juist is verzwakt. Op die manier ontstaat een assenstelsel waarin vier mogelijke

1 De methodiek van dit onderzoek, uitgebreid beschreven in de toekomstverkenning, was gebaseerd op het werk van Susan van 't Klooster, *Toekomstverkenning: ambities en de praktijk* (2007) Eburon; Van 't Klooster ondersteunde de ACVZ methodisch bij de verkenning.

toekomst in sterk schematische en versimpelde weergave staan weergegeven (zie figuur 1).

Omgevingsscenario's migratie in 2030



Figuur 1

Er zijn drie bepalende factoren voor migratie waarover naar het oordeel van de ACVZ weinig onzekerheid bestaat: de bevolkingsgroei in Afrika en Azië, de vergrijzing van de Europese bevolking en de economische groei in Afrika en Azië. Deze factoren zijn in alle vier de werelden constant aanwezig en weergegeven aan de linkerkant van de figuur hierboven.

### Er is geen normatieve consensus over het migratiebeleid

De meningen over migratie lopen in Nederland sterk uiteen en er is geen overeenstemming over de vraag welk migratiebeleid 'het beste' is. Er zijn volgens de ACVZ drie van elkaar te onderscheiden visies die in het migratiedebat overheersen:

- migratiebeleid moet het Nederlands economisch belang dienen;
- migratiebeleid is een humanitaire opdracht;
- migratiebeleid moet migratie naar Nederland zoveel mogelijk beperken.

De ACVZ heeft in haar toekomstverkenning op basis van deze visies drie beleidsscenario's ontwikkeld die beschrijven hoe de ACVZ denkt dat de verwezenlijking van een bepaalde visie al dan niet zou kunnen worden bereikt. Deze beleidsscenario's zijn: een Nederlands economisch

belang, een humanitaire opdracht en een last voor de samenleving. In het vierde hoofdstuk van het rapport worden deze drie beleidsscenario's verder uitgewerkt en worden concrete voorbeeldmaatregelen gegeven die bij zo'n beleidsvisie zouden kunnen passen (zie figuur 2).



*Figuur 2*

**De kans van slagen van eender welke beleidsplannen wordt deels bepaald door onszelf en door onze toekomstige samenwerking, maar ook deels door factoren die wij niet kunnen beïnvloeden**

Vervolgens heeft de ACVZ de toekomstbestendigheid van de drie beleidsscenario's getoetst door ze te plaatsen in de vier verschillende omgevingsscenario's. In het vijfde hoofdstuk van het rapport kunt u tot in detail teruglezen wat de uitkomst van deze toets is. Globaal gesproken leidt de toets tot de conclusie dat, wat ook de doelstelling van het beleid is, samenwerking een *must* is. Concreet leidde de exercitie tot de volgende uitkomsten:

- De beleidsscenario's 'Een Nederlands economisch belang' en 'Een humanitaire opdracht' zijn het makkelijkst in te passen in een wereld die verder globaliseert, waarin de internationale rechtsorde verstevigt en de EU versterkt is. Beide scenario's doen het beter in een samenleving met veel sociale cohesie.
- Het beleidsscenario 'Een last voor de samenleving' is het makkelijkst in te passen in een

wereld waarin de globalisering wordt gekeerd, de internationale rechtsorde aan belang inboet en de EU verder verzwakt. Het past beter in een wereld met weinig sociale cohesie.

- Voor alle beleidsscenario's geldt dat de 'toekomstbestendigheid' erg afhankelijk is van de vraag hoe de (onbekende) toekomst er uit komt te zien. Geen enkel beleidsscenario houdt stand in alle vier de omgevingsscenario's. Ongeacht de vraag welk normatief kader als uitgangspunt wordt genomen, geldt dat voor een zinvol beleid een voortdurende afstemming van het beleid aan de omgeving noodzakelijk zal zijn. Dat afstemmen vraagt om samenwerking.

**Tien aandachtspunten voor een toekomstbestendig migratiebeleid**

De ACVZ pleit tot slot dat het voor een toekomstbestendig migratiestelsel nodig is om een integrale, langetermijnvisie te ontwikkelen, waarbij de complexiteit en het mondiale karakter van migratie als uitgangspunt worden genomen. Die visie moet betrekking hebben op zowel vluchtelingen als migranten én op de wisselwerking tussen migratie en andere aspecten van de Nederlandse samenleving. De ACVZ formuleert hierbij tien aandachtspunten:

1. *Migratie is van alle tijden, dus ook van de toekomst. Een zinvolle en realistische aanpak van migratie is gebaat bij een erkenning daarvan door politici, bestuurders en burgers.* Geen land of volk kan zich per definitie van de komst van nieuwkomers uitgesloten weten of zich volledig afsluiten voor de oorzaken en gevolgen ervan. Elke koersbepaling voor een toekomstbestendig migratiestelsel kan alleen plaatsvinden als we oog houden voor die realiteit.

2. *Oorzaken, oorsprong, intensiteit en manieren van migratie veranderen voortdurend.* Ook als er meer internationale afspraken worden gemaakt over migratie en migratie beter internationaal gereguleerd zal zijn dan nu, kunnen

onverwachte en hevige migratiebewegingen de wereld – en dus ook Nederland – voor acute uitdagingen plaatsen. Een effectief migratiebeleid besteedt aandacht aan zowel de structurele aspecten als aan een optimale reactie op acute uitdagingen. Dit betekent dat voor een toekomstbestendig migratiestelsel flexibiliteit een vereiste is.

3. *Het aanpakken van de grondoorzaken van gedwongen migratie dient in alle beleidsmaatregelen (dus ook buiten het migratiedomein) centraal te staan.* Gedwongen migratie is voor niemand wenselijk, niet voor de vluchteling en migrant, niet voor de landen van doorreis en niet voor de bestemmingslanden. Conflicten zijn een belangrijke drijfveer van gedwongen migratie naar Europa. Investerings in conflictpreventie, wederopbouw na de beëindiging van een conflict, sociaaleconomische ontwikkeling in het algemeen en onderwijs in het bijzonder, kunnen bijdragen aan het verminderen van conflicten. De kans bestaat dat, naast conflicten, ook klimaatverandering in de toekomst voor veel gedwongen migratie richting Europa zal zorgen. Nu investeren in maatregelen die de klimaatverandering kunnen afremmen en in de veerkracht van samenlevingen om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen, kan bijdragen aan het voorkomen van gedwongen (klimaat)migratie in de toekomst.

4. *Het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio dient zonder uitzondering in alle beleidsmaatregelen (dus ook buiten het migratiedomein) centraal te staan.* De creatie en financiering van hoogwaardige opvang in de regio (niet alleen een dak boven het hoofd, maar ook adequate voeding, sanitair en medische voorzieningen, voldoende werkgelegenheid en vooral goed onderwijs voor kinderen en jongeren) is in de toekomstverkenning in alle gevallen als zinvol beleid aangemerkt, ongeacht welke visie op migratie als uitgangspunt genomen wordt.

5. *Het migratiebeleid dient, informatiegestuurd en datagedreven, betrekking te hebben op alle stadia van het proces.* In de eerste plaats op de bestrijding van de grondoorzaken van gedwongen migratie en de opvang in de regio. Vervolgens op het bewaken van de grenzen, het verstreken van adequate opvang aan asielzoekers binnen Nederland, het realiseren van vertrek van degenen die niet langer recht hebben hier te verblijven en het zo snel en zo volledig mogelijk laten participeren van degenen die dat recht wel hebben verkregen. Hierbij hoort ook het bepalen van de behoefte aan economische migranten (zoals studenten en arbeidsmigranten ten behoeve van het opvullen van tekorten op de arbeidsmarkt dan wel ter bevordering van het innovatieve karakter van de economie) en het voorzien in een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

6. *Een goed functionerende samenwerking op internationaal, interbestuurlijk en interdepartementaal niveau is onontbeerlijk.* Migratiebeleid heeft invloed op veel andere beleidsterreinen en andersom kunnen maatregelen op andere beleidsterreinen migratie beïnvloeden. Samenwerking is nodig om goed zicht te houden op relevante ontwikkelingen, om effectief beleid te voeren en om invloed te hebben op het internationale migratiebeleid.

7. *Bij de beoordeling van de bruikbaarheid van migratiebeleidsinstrumenten is waakzaamheid geboden ten aanzien van mogelijke consequenties voor de sociale cohesie.* De mate van de sociale cohesie in de samenleving bepaalt in belangrijke mate het succes van veel van de beleidsinstrumenten die zien op migratie. Beleidsinstrumenten die het risico met zich meebrengen dat zij (verder) afbreuk doen aan de sociale cohesie, zetten, gelet hierop, ook het succes van andere migratiebeleidsmaatregelen onder druk.

8. *Het is noodzakelijk om bij elke maatregel op het terrein van migratie ook de uitwerking op (specifieke groepen in) de samenleving te betrekken.* Migratiebeleid raakt ook de positie van

degenen die al in Nederland wonen en niet uitsluitend de nieuwkomers. Minder ruimhartige regels voor gezinsmigratie bijvoorbeeld, treffen ook Nederlanders met een transnationaal gezin. Nu de verwachting is dat familierelaties in de toekomst nog belangrijker worden, omdat familieleden afhankelijker worden van elkaar, is dit een factor om rekening mee te houden, zeker indien de verzorgingsstaat verder wordt omgebouwd tot een participatiesamenleving. Een ander voorbeeld is dat een liberaal migratiebeleid goed kan zijn voor de economie maar kwetsbare groepen in de samenleving (verder) onder druk kan zetten. In een dergelijk geval ligt het voor de hand om een flankerend beleid te voeren waarin wordt geïnvesteerd in een verbetering van de levensomstandigheden van en de kansen voor kwetsbare groepen in de samenleving.

9. *Onderzocht moet worden of het socialezekerheidsstelsel voldoende migratie-bestendig is. Indien nodig moet het beter worden aangepast aan de huidige tijd.*

10. *Voor het creëren en behouden van het maatschappelijk draagvlak is het noodzakelijk dat de overheid open en eenduidig communiceert met maatschappelijke actoren en de samenleving in brede zin. Voor het voeren van een informatie-gestuurd en datagedreven migratiebeleid geldt dat er eenduidige en gedeelde kennis aanwezig moet zijn. Een jaarlijkse 'Staat van de migratie' kan in beide behoeften voorzien. Communicatie over migratie vanuit de overheid dient te gebeuren op basis van feitelijke en geduide informatie en door het open schetsen van knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen. Het maatschappelijk debat dient politiek en bestuurlijk te worden gevoed en gevoerd, bijvoorbeeld op basis van maandelijks statistieken en een jaarlijks te publiceren integraal overzicht van alle inspanningen en resultaten op het brede terrein van migratie. Een jaarlijkse 'Staat van de migratie' biedt meer inzicht in alle relevante aspecten van migratie, in onderlinge*

samenhang gezien, dan de huidige Rapportage Vreemdelingenketen. De kwaliteit van het maatschappelijk debat over de gewenste richting van het migratiebeleid kan hiermee worden verhoogd en (de kennis over) de effectiviteit van het beleid kan ermee worden verbeterd. Dit zijn twee belangrijke vereisten om ons migratiestelsel toekomstbestendig te maken.

### **Reflectie: hoe nu verder?<sup>2</sup>**

De ACVZ schreef al weer een jaar geleden in haar inleiding van het rapport dat het migratiedebat vaak wordt beheerst door de waan van de dag. Individuele gevallen of onverwachte ontwikkelingen domineren de discussie over het migratiebeleid. Het was dan ook waardevol om eens afstand te nemen en na te denken over de context waarin wereldwijde migratie in de toekomst zal plaatsvinden, over de wijze waarop Nederland daarin positie kiest en over de normatieve kaders die Nederland daarbij wil hanteren.

Als we nu terugblikken op het jaar na afronding van de toekomstverkenning, kunnen we constateren dat een individueel geval (of liever gezegd twee), namelijk het verblijfsrecht van twee Armeense kinderen, opnieuw een hoofdrol speelde en de afschaffing van het kinderpardon inluide.<sup>3</sup> Een andere hoofdrol in het publieke debat bleek weggelegd voor het 'Global Compact for safe, orderly and regular migration'.<sup>4</sup> Het 'Global Compact on Refugees', dat als doel heeft om het internationale antwoord op grote vluchtelingenstromen en langdurige situaties van vluchtelingenschap te versterken,<sup>5</sup> kreeg veel minder aandacht in de media. In deze documenten, opgesteld en

2 Deze reflectie is van de auteurs van dit artikel en niet van de ACVZ.

3 *Kamerstukken II* 2018/19, 19637, nr. 2459.

4 <https://www.iom.int/global-compact-migration>.

5 <https://www.unhcr.org/towards-a-global-compact-on-refugees.html>.

ondertekend door een overgrote meerderheid van de bij de Verenigde Naties aangesloten landen, heeft de wereldgemeenschap zich voor het eerst uitgesproken over de vraag hoe migratie de komende jaren in betere banen kan worden geleid dan nu het geval is. Internationale samenwerking, zo is de boodschap, is nodig om veilige, geregleerde en legale migratie mogelijk te maken. In 2030 bieden deze internationale afspraken misschien hét kader voor internationale mobiliteit.

In het vervolg van deze reflectie staan wij stil bij de bijdragen in dit themanummer, waarin het maken van afspraken, ook op internationaal niveau, aan de orde komt (Hirsch Ballin), evenals de ontwikkelingen in de EU (Schrauwen), de rol van gemeenten (Oomen) en van werkgevers (interview met De Waal en Hesselmanns).

Uit het collectief van deze bijdragen, geschreven of opgesteld op ons verzoek in reactie op de toekomstverkenning van de ACVZ, komt nog een ander vergezicht in beeld, een vergezicht dat de noodzaak tot samenwerking bevestigt en waarin internationale afspraken centraal staan, een vergezicht dat benadrukt dat het samen bevolken van deze planeet rechten *en* plichten over en weer schept.

Hirsch Ballin stelt in zijn bijdrage vraagtekens bij de onaantastbaarheid van de soevereiniteit van de Staat. Interessant is dat hij hier de wederkerige rechtsbetrekking centraal stelt. Een overeenkomst tussen staat, private sponsors en migranten verlaat immers de gedachte van een eenzijdige rechtshandeling door de Staat (staatssecretaris van Justitie en Veiligheid), in de vorm van Awb-besluiten. Als we samenwerken en respect voor rechten en plichten over en weer als uitgangspunt nemen, zou de suggestie van plichten – die Hirsch Ballin vooral formuleert voor vreemdelingen en eventueel ook voor sponsors of werkgevers – door te trekken zijn naar plichten voor de Staat. Als de Staat zijn internationale verplichtingen, bijvoorbeeld op het gebied van klimaatverantwoordelijkheid en

verantwoordelijkheid voor het ontstaan van *push*-factoren – zoals het voorbeeld dat de Waal in het interview met Kees Versteegh geeft ten aanzien van het subsidiëren van Europese zui-velproducten – niet neemt, tast dat de legitimiteit aan van die staat en daarmee ‘het recht’ om migratie te reguleren, om mensen tegen te houden die aan milieu en economische malaise proberen te ontkomen.

Degenen die die verplichtingen aan de wereld, aan de mensheid, serieus nemen, zijn volgens Oomen steeds vaker burgemeesters. Burgemeesters maken gebruik van de meerlagige rechtsorde die, naast het nationale, geboden wordt door Europees en internationaal recht. Zij hebben – of bouwen aan – meer legitimiteit, staan dicht bij de burger en hebben daarmee, in andere woorden, een sterker (moreel) recht om migratie te reguleren.

Schrauwen problematiseert in haar bijdrage de samenstelling van de EU in 2030 en de legitimatie voor migratiebeleid, of het gebrek daaraan, dat daarmee op ‘ons’ afkomt. Hoewel EU-controle en -bewaking van de buitengrenzen, gericht op beheersing van migratie, volgens haar prominent zal zijn, blijft zij de lidstaten, de Staat, dus als eindverantwoordelijke zien. Wel benadrukt ook zij samenwerking, maar niet vanuit een gedachte van gelijke rechten en plichten in een wederkerige – gelijkwaardige – rechtsverhouding, maar “in de vorm van overeenkomsten met landen van herkomst, waarbij ontwikkelings samenwerking, handel en visumbeleid landen van herkomst en transit moeten verleiden tot terugname van migranten”.

Uit het interview met De Waal en Hesselmanns komt naar voren dat de ACVZ een private actor zoals werkgevers te weinig verantwoordelijkheden heeft toegedacht in 2030. Dat was een bewuste keuze, omdat we ervan uitgingen dat bedrijven primair gedreven worden door winstmaximalisatie. Maar wellicht is ook dat een achterhaalde gedachte en kunnen we denken aan

een systeem waarin (sommige) bedrijven hun maatschappelijke verantwoordelijkheid zo serieus nemen dat ze – via een overeenkomst met de Staat of met een gemeente – rechten opbouwen op het naar Nederland laten komen van (arbeids)migranten. Een voorbeeld van zo'n overeenkomst vormt de casus van de gemeenschap van Sant'Egidio (in Nederland bekend van het kerkasiel in Den Haag) die, aldus Oomen, een overeenkomst met de Italiaanse regering sloot waarbij zij duizend vluchtelingen direct over konden laten komen. Als werkgevers zo'n overeenkomst sluiten, zou op het recht van migratie een plicht van ethisch werven kunnen volgen: niet zozeer een verbod op werving waar *brain drain*-risico bestaat, maar een wervingsovereenkomst toestaan als eraan gewerkt wordt in het herkomstland of in zustersteden (als we toch op gemeentelijk niveau denken) *push*-factoren zoveel mogelijk weg te nemen. Die gedachte vraagt om een tweede toekomstverkenning, of in ieder geval een scenario voor 2030 waarbij niet *de Staat* de centrale actor is maar waarin gemeenten van vertrek en van ontvangst, samen met in die gemeenten gevestigde bedrijven en migranten, afspraken maken over migratie.

Hoe dan ook, hopen we in 2030 te kunnen constateren dat de samenleving en haar bestuur zich niet meer laat overvallen door migratie maar hier werkbare, humane en gebalanceerde afspraken over heeft kunnen maken.

Het advies 'Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning' kunt u hier rechtstreeks raadplegen. <https://acvz.org/pubs/op-weg-naar-2030-migratie-een-toekomstverkenning/>.

### Over de auteurs

*Drs. S. Avontuur*

Sonja Avontuur is senior adviseur bij de ACVZ. Zij was als projectleider betrokken bij de totstandkoming van het rapport 'Op weg naar 2030'.

*Dr. T. de Lange*

Tesseltje de Lange is vice-voorzitter van de ACVZ. Zij was voorzitter van de subcommissie die het rapport 'Op weg naar 2030' heeft voorbereid. Daarnaast is zij als universitair docent Migratierecht werkzaam aan de Universiteit van Amsterdam.