

3. Naar een lokaal vreemdelingenrecht en -beleid

Barbara M. Oomen

Gemeenten spelen steeds meer een voortrekkersrol bij internationale vraagstukken zoals migratie. Dit geldt ook voor het vreemdelingenrecht en -beleid. Deze bijdrage schetst drie recente ontwikkelingen op dit gebied: de divergentie tussen lokaal en nationaal beleid, het samenwerken binnen internationale netwerken ter verbetering van het vreemdelingenrecht en de vorming van 'humanitaire olifantenpaden'. Op basis van deze ontwikkelingen volgt een vooruitblik naar 2030. Welke rol kunnen gemeenten spelen in de door de ACVZ geschetste scenario's en welke ontwikkelingen stemmen zorgelijk dan wel hoopvol?

Inleiding

Toen, begin januari 2019, de *Sea Watch 3* al twee weken op de Middellandse zee dobberde, was het de burgemeester van Napels die aangaf dat de migranten welkom waren in zijn stad, lijnrecht tegen het beleid van minister Salvini in.¹ In Nederland waren er, in dezelfde tijd, al 144 'kinderpardongemeenten', die zich verzetten tegen het nationale uitzettingsbeleid.² Beide voorbeelden illustreren een bredere trend: de groeiende rol van lokale overheden op een terrein dat geldt als een exclusieve competentie van de nationale overheid, het vreemdelingenrecht.³

1 C. Koenis, 'Burgemeester Napels nodigt migrantenschip *Sea Watch 3* uit in Italië', *NRC Handelsblad* 3 januari 2019.

2 <https://actie.degoedezaak.org/efforts/kinderpardongemeenten>.

3 Vreemdelingenrecht geldt hier als alle regels die betrekking hebben op de toelating, het verblijf en de uitzetting van vreemdelingen.

Juist omdat de toekomstverkenning over migratie van de ACVZ relatief weinig aandacht schenkt aan deze groeiende rol van gemeenten staat dit onderwerp hier centraal. Daarbij schets ik eerst de algemene opmars van gemeenten waar het gaat om migratie-gerelateerde vraagstukken. Dan volgt aandacht voor drie trends op het gebied dat ik 'gemeentelijk vreemdelingenrecht' zal noemen: de gemeentelijke divergentie van nationaal recht en beleid, de internationale activiteiten van lokale overheden en het ontstaan van 'humanitaire corridors'. Op basis hiervan schets ik, indachtig de scenario's van de ACVZ, de rol van gemeenten op dit gebied in 2030.

De groeiende rol van gemeenten

Lokale overheden, en steden in het bijzonder, krijgen en claimen wereldwijd een steeds grotere rol in de aanpak van mondiale vraagstukken zoals klimaatverandering en migratie. Toen president Trump aankondigde uit het Akkoord van Parijs te stappen omdat hij gekozen was "door de mensen uit Pittsburgh, en niet uit Parijs", verkondigde de burgemeester van Pittsburgh dat hij zijn stad juist wél gebonden achtte aan het akkoord.⁴ Deze divergentie speelt ook op het gebied van migratie, bijvoorbeeld met de 'sanctuary cities' in de Verenigde Staten.⁵ Deze steden weigeren om mee te werken aan het federale uitzettingsbeleid. Ook opvallend is bijvoorbeeld de rol van de lokale overheden in de totstandkoming en de uitvoering van het Pact van Marrakesh.⁶ Zij adviseer-

den over de inhoud van het akkoord, maar waren ook aanwezig in Marrakesh in de vorm van de 'Mayors Migration Council' waarmee zij een verklaring aannamen waarin zij de principes en doelstellingen van het Pact onderschreven en zich expliciet committeerden aan de uitvoering ervan.⁷ Zoals de loco-burgemeester van Athene daar verklaarde: "Waar landen niet handelen, moeten steden het maar doen."⁸

De achtergrond van deze opmars is gevarieerd. Deels is deze demografisch: inmiddels wonen wereldwijd meer mensen in steden dan op het platteland en zijn steden diverser van samenstelling dan ooit. Ook speelt de bredere legitimiteitscrisis van de nationale politiek. Benjamin Barber betoogde in dit kader dat burgemeesters de wereld zouden moeten regeren omdat zij dichter bij de burger staan en pragmatischer zijn ingesteld.⁹ Daarbij speelt ook dat gemeenten, als gevolg van decentralisaties een steeds grotere verantwoordelijkheid hebben op veel terreinen die raken aan migratie: sociaal beleid, huisvesting, participatie en inburgering. Zo kregen Nederlandse gemeenten in 2017 verantwoordelijkheid voor de participatieverklaring en de maatschappelijke begeleiding van inburgeringsplichtige statushouders en zijn zij vanaf 2020 (weer) verantwoordelijk voor het inburgeringsbeleid als geheel.¹⁰

gereguleerde, ordelijke en veilige migratie (GCM), aangenomen op 18 december 2018 in New York resp. 10 december 2018 in Marrakesh.

7 Zie http://www.migration4development.org/sites/default/files/en_mf_declaration_0.pdf.

8 Interview, 9 december 2018.

9 Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale: Yale University Press, 2013. Zie ook M. Adams, E. Hirsch Ballin, G.J. Leenknegt, C. Colombo en M. Groenleer, 'Constitutionalisme in de eeuw van de stad: Over stadsrecht en rechtsstaat', *NJB* 2017/37 (digitale versie).

10 In de Wet Inburgering van 2007 hadden gemeenten een uitgebreide regierol, die met de wijziging van 2013 ten

4 H. Aust (2018), 'The shifting role of cities in the global climate change regime: From Paris to Pittsburgh and back?', *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 2018 (online versie).

5 Harald Bauder, 'Sanctuary Cities: Policies and Practices in International Perspective', *International Migration* 2017, 55 (2), p. 174-187.

6 Formeel gaat het over twee VN-akkoorden: de Global Compact over gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingen (GCR) en de Global Compact over

Daarbij is het van belang te benadrukken dat het lokale veel meer actoren omvat dan lokale overheden alleen. De 'shifts in governance' van de afgelopen decennia creëerden een cruciale rol voor zelfstandige bestuursorganen als het COA, uitvoeringsorganisaties van, bijvoorbeeld, de Participatiewet en instellingen als woningcorporaties. Veel relevante taken zijn via gemeenschappelijke regelingen belegd bij bijvoorbeeld de veiligheids- of arbeidsmarktregio's, in de samenwerkingsverbanden van het Passend Onderwijs of via het interbestuurlijk toezicht. Tel daarbij op de rol van private organisaties (leveranciers van zorg, of inburgeringsonderwijs) en maatschappelijke organisaties (Vluchtelingenwerk, de kerken) en het wordt duidelijk hoezeer lokaal beleid op dit gebied vorm krijgt in samenspel.

Gemeenten hebben weliswaar, ook in Nederland, een steeds grotere rol gekregen – en genomen – op het gebied van het migratierecht en beleid, maar het vreemdelingenrecht en -beleid geldt nog steeds als verantwoordelijkheid van de nationale overheid. Hieronder volgt een drietal trends waaruit blijkt dat dat beeld bijstelling behoeft: in plaats van uitvoerders zijn gemeenten steeds meer voorlopers op het gebied van vreemdelingenrecht en -beleid.

Een gemeentelijk vreemdelingenrecht en -beleid? Drie trends

Is er sprake van een beweging richting een gemeentelijk vreemdelingenrecht en -beleid? Drie grote tendensen die wereldwijd, en ook in

Nederland, zichtbaar zijn, lijken hierop te wijzen.

Divergentie

Steeds meer lokale overheden nemen expliciet of impliciet afstand van bepaalde aspecten van het nationale vreemdelingenrecht en vormen zo een eigen vreemdelingenbeleid. De bestuurskundige Peter Scholten noemt dit proces in zijn werk over migratie 'decoupling', 'ontkoppeling', waarbij hij benadrukt dat het hierbij vaak gaat om uiteenlopende 'frames', manieren om migratie te duiden.¹¹ Nederlandse voorbeelden zijn te vinden in alle fasen van de asielprocedure. Zo is er substantiële variatie in de bereidheid van gemeenten om een asielzoekerscentrum te openen.¹² Een recente tendens hier is het onderscheid tussen kansrijke en kansarme asielzoekers, in lijn met het regeerakkoord 2017.¹³ Sommige gemeenten pogen, in overleg met het COA, de komst van 'kansrijke' asielzoekers als voorwaarde te koppelen aan het openen van een AZC. Ook waar het gaat om de ondersteuning van asielzoekers tijdens de procedure verschillen gemeenten beduidend. In sommige gemeenten biedt een netwerk van lokale overheid, maatschappelijke organisaties en bijvoorbeeld het bedrijfsleven een veelheid aan activiteiten, zoals in Utrecht waar asielzoekers als onderdeel van Plan Einstein 'future free education' ontvan-

einde kwam. Wijziging van de Wet inburgering en enkele andere wetten in verband met het toevoegen van het onderdeel participatieverklaring aan het inburgeringsexamen en de wettelijke vastlegging van de maatschappelijke begeleiding, *Kamerstukken II* 2016/17, 34584, nr. 3, p. 3. De plannen voor ná 2020 zijn vastgelegd in een brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 34584, nr. 1, 2 juli 2018.

11 P. Scholten, 'Between National Models and Multi-Level Decoupling: The Pursuit of Multi-Level Governance in Dutch and UK Policies Towards Migrant Incorporation', *Journal of International Migration and Integration* 2015, p. 1-22. Zie ook S. Kos, M. Maussen, Marcel en J. Doornik, 'Policies of exclusion and practices of inclusion: How municipal governments negotiate asylum policies in the Netherlands', *Territory, Politics, Governance*, 4 (3), p. 354 - 374

12 Zie ACVZ, *Pieken en dalen: naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*, Den Haag: ACVZ 2017.

13 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst: regeerakkoord 2017-2021*, Den Haag: Rijks-overheid, p. 53.

gen.¹⁴ In andere gemeenten bestaat de asielprocedure vooral uit wachten.

Dit artikel gaat niet over de wijze waarop gemeenten divergeren ná toekenning van de asielstatus, ook al zijn juist hier grote verschillen en afwijkingen van nationaal beleid waarneembaar op het gebied van huisvesting, arbeidsbemiddeling, onderwijs en inburgering.¹⁵ Ook met betrekking tot migranten van wie het asielverzoek is afgewezen, de vertrekplichtigen, voeren gemeenten steeds meer een eigen beleid. Landelijke aandacht was er bijvoorbeeld voor de ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ van de burgemeester Jos Heijmans, die hielp met het verbergen van een onrechtmatig verblijvend gezin in een klooster in Weert.¹⁶ Naast de al eerder genoemde ‘kinderpardongemeenten’ verzetten gemeenten als Maastricht, Tytsjerksteradiel, Leeuwarden, Coevorden, Zeist, Wageningen en Rotterdam zich in 2018 middels een motie tegen het uitzetten van mensen naar Afghanistan.¹⁷

Het meest in het oog springende voorbeeld van divergentie door gemeenten betreft uiteraard de Bed-Bad-Broodregeling, het verlenen van opvang aan, onder anderen, uitgeprocedeerde asielzoekers.¹⁸ Toen het kabinet in 2015

gemeenten opdroeg om te stoppen met de opvang van uitgeprocedeerde vreemdelingen, maakten niet alleen individuele gemeenten, maar ook de VNG daartegen bezwaar om zowel logistieke als humanitaire redenen.¹⁹ Veel gemeenten gingen dan ook in de praktijk door met de noodopvang, ook na de totstandkoming van de bestuursovereenkomst waarmee Landelijke Vreemdelingenvoorzieningen (LVVs) werden opgericht in vijf gemeenten.²⁰

Het internationaalrechtelijke aspect van deze discussie is van belang. De politieke crisis die in 2015 bijna leidde tot de val van het kabinet Rutte-II valt bijvoorbeeld terug te leiden tot een uitspraak van het Europees Comité voor Sociale Rechten (ECSR) dat bepaalde dat het Nederlands beleid op het gebied van maatschappelijke opvang strijdt met, onder andere, het Europees Sociaal Handvest.²¹ Ook een aantal VN-rapporteurs constateerde dat het Nederlands beleid in strijd is met internationaal verdragsrecht.²² Deze internationale uitspraken werden door gemeenten veelal aangehaald ter

14 Zie <https://plan-einstein.nl/> en <https://welkominutrecht.nu/en/info-voor-vluchtelingen/>.

15 Dit bleek bijv. tijdens een studenten leeronderzoek naar gemeentelijk beleid op dit gebied in Zeeland, zie <https://citiesofrefuge.eu/news/students-consider-cities-refuge>.

16 Zie <https://www.nporadio1.nl/homepage/11626-burgemeester-weert-onderduiken-hielp-voor-syrisch-gezin>.

17 Zie <https://www.amnesty.nl/actueel/10-mensen-en-kinderrechtenorganisaties-voeren-actie-tegen-uitzettingen-naar-afghanistan>.

18 A. Stupers, A. Tseichvili en B. Wallage, ‘Bed, bad en brood: Rijk en gemeenten op weg naar een sluitend opvangbeleid?’, *NTM/NJCM-bulletin* 2017/38 (digitale versie).

19 VNG, Brief aan de fracties in de Tweede Kamer der Staten-Generaal over de opvang van uitgeprocedeerde asielzoekers (bed bad brood), ECSD/U201500740, 28 april 2015.

20 Ministerie van Justitie en Veiligheid en VNG, Samenwerkingsafspraken Landelijke Vreemdelingen Voorziening (LVV), brief d.d. 29 november 2018.

21 ECSR, *European Federation of National Organisations Working with the Homeless (FEANTSA) v. The Netherlands*, nr. 86/2012, 10 november 2014. Zie ook ECSR, *Conference of European Churches (CEC) v. The Netherlands*, nr. 90/2013, 10 november 2014.

22 Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), Mandates of the Special Rapporteurs on Extreme Poverty and Human Rights; on Adequate Housing As a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, and on the Right to Non-Discrimination in This Context; and the Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants, Allegations Concerning the Failure of the Government of the Netherlands to Provide Emergency Assistance to

ondersteuning van het eigen, divergente beleid.²³ Dit alles roept de vraag op in hoeverre lokale overheden een eigenstandige verantwoordelijkheid hebben voor de naleving van verdragsverplichtingen, daar waar de nationale overheid dit nalaat.²⁴ De Raad van State bepaalde weliswaar dat de gemeente geen specifieke bevoegdheid heeft om onderdak te bieden aan onrechtmatig in Nederland verblijvende vreemdelingen en dat dit ‘buitenwettelijk begunstigend beleid’ betreft zonder basis in internationale of wettelijke verplichtingen, maar dit strijdt duidelijk met de uitspraken van het ECSR en de VN-Rapporteurs.²⁵ De eigenstandige verantwoordelijkheid geldt daarbij ook onder het Unierecht, op basis van de Constanzo-verplichting voor richtlijnen als de Kwalificatierichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.²⁶ Deze ontwikkelingen ver-

klaren de steeds grotere aandacht voor de rol van gemeenten binnen het volkenrecht.²⁷ Zo biedt de meerlagige constitutionele rechtsorde gemeenten de juridische ruimte voor de hierboven geschetste divergentie.

Netwerken

De internationalisering van het gemeenterecht en -beleid op het gebied van migratie kent nog een andere dimensie: de opkomst van steden-netwerken. Met namen als ‘Solidarity Cities’, ‘Fearless Cities’, ‘Sanctuary Cities’ en ‘Cities of Refuge’ vergelijken zij praktijken op migratiegebied, stellen zij eigen standaarden op en nemen zij elkaar, maar ook nationale overheden de maat.²⁸

Zoals al bleek uit het voorbeeld van het Pact van Marrakesh waren steden-netwerken bijzonder actief in de totstandkoming van de VN-akkoorden over vluchtelingen en migratie.²⁹ Ook zijn zij betrokken bij de ontwikkeling van nieuwe rechtsnormen, zoals ‘het recht op de stad’ als een “individueel en collectief recht voor alle inwoners waarbij het stedelijk gebied en achterland worden beschouwd als ruimte voor de uitoefening van rechten die ervoor zorgen dat mensen op een eerlijke, universele, democratische en duurzame wijze toegang hebben tot middelen, diensten, goederen en kansen.”³⁰

Homeless Irregular Migrants, Doc. JUA NLD 1/2014, 12 December 2014.

23 Zie bijv. de notulen van Utrechtse gemeenteraad, Motie 34, 30 april 2015.

24 Zie uitgebreider B. Oomen en M. Baumgärtel, ‘Frontier cities: The rise of local authorities as an opportunity for international human rights law’, *European Journal of International Law*, 29 (2), p. 607-630.

25 ABRvS, 29 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1783. Het twistpunt betreft dan de restricties verbonden aan de van overheidswege ingestelde vrijheidsbepenkende locaties.

26 HvJ EU 22 juni 1989, *Fratelli Costanzo SpA v. Comune di Milano*. Verzoek om een prejudiciële beslissing: Tribunale, 103/88. Richtlijn 2011/95/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 inzake normen voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming; Richtlijn 2008/115/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 over gemeenschappelijke normen en procedures in de lidstaten voor de terugkeer van onderdanen van derde landen die illegaal op hun grondgebied verblijven. Zie ook Oomen en Baumgärtel, noot 24 *supra*.

27 H.P. Aust, *Das Recht der globalen Stadt: Grenzüberschreitende Dimensionen kommunaler Selbstverwaltung*, Tübingen: Mohr Siebeck 2017. De International Law Association vormde in 2017 zelfs een ‘study group’ over de rol van steden binnen het internationale recht o.l.v. Helmut Aust en Janne Nijman.

28 B. Oomen, M. Baumgärtel en E. Dürmus, *Transnational City Networks and Migration Policy*, Middelburg: Cities of Refuge, 2018 (<https://citiesofrefuge.eu/publications/transnational-city-networks-and-migration-policy>).

29 Zie *supra* noot 6.

30 <https://www.uclg.org/en/media/news/local-governments-committed-right-city>. Het ‘recht op de stad’ is inmiddels opgenomen in de ‘New Urban Agenda’ van VN-Habitat III, aangenomen 20 oktober 2016, p. 11.

Internationale organisaties, op hun beurt, hebben steden steeds meer ontdekt als belangrijke partners op het gebied van vreemdelingenopvang. Zo formuleerde UNESCO een serie aanbevelingen voor effectief stedelijk beleid op dit gebied.³¹ Ook het Congres van Lokale en Regionale Overheden van de Raad van Europa besteedt steeds meer aandacht aan mensenrechten op lokaal niveau, met vluchtelingen als een van de doelgroepen.³² In bredere zin namen de Verenigde Naties in 2015 een rapport aan over de rol van gemeenten in de bescherming, bevordering en verwezenlijking van mensenrechten en hebben zij het voornemen om richtlijnen op dit gebied te publiceren.³³

Iets vergelijkbaars speelt binnen Europa. De EU Urban Agenda, opgesteld onder het Nederlands voorzitterschap, heeft de inclusie van migranten en vluchtelingen als belangrijk beleidsterrein.³⁴ Daarbij maken netwerken als Eurocities zich sterk voor meer directe steun aan steden op het gebied van zowel vluchtelingenopvang als de opvang en uitzetting van uitgeprocedeerde vluchtelingen. Zo voerde het netwerk een succesvolle lobby om het mogelijk te maken om gelden voor noodopvang vanuit het Asylum Migration & Integration Fund (AMIF) direct aan steden uit te keren.³⁵

31 UNESCO, 'Cities Welcoming Refugees and Migrants: Enhancing effective urban governance in an age of migration', Parijs: UNESCO, 2016.

32 Congres van Lokale en Regionale Overheden, 'Promoting human rights at local and regional level', Straatsburg: Congress of Local and Regional Authorities, 2018.

33 Verenigde Naties, 'Role of local government in the promotion and protection of human rights – Final report of the Human Rights Council Advisory Committee', Geneva: Human Rights Council, A/HRC/30/49.

34 Zie <https://ec.europa.eu/futurium/en/inclusion-of-migrants-and-refugees>.

35 EUROCITIES statement on asylum in cities, 12 mei 2015 en EUROCITIES policy statement on the AMIF proposal, 14 oktober 2018, <http://www.eurocities>.

Humanitaire olifantenpaden

Een andere ontwikkeling die lokale overheden tot voorlopers in plaats van uitvoerders op het gebied van het vreemdelingenrecht maakt is de opkomst van 'humanitarian corridors', een term die ik zal vertalen als 'humanitaire olifantenpaden' – de mogelijkheid voor vluchtelingen om direct toegang te krijgen tot een veilige plaats van aankomst. In Italië, bijvoorbeeld, sloot de gemeenschap van Sant'Egidio (in Nederland bekend van het kerkasiel in Den Haag) een overeenkomst met de regering waarbij zij duizend vluchtelingen direct over konden laten komen.³⁶ De paus zelf opende het initiatief door zes vluchtelingen uit Lesbos mee te nemen. In alle gevallen worden de overtocht en de eerste ontvangst bekostigd door de kerkgemeenschap.³⁷ Canada kent de mogelijkheid tot het 'sponsoren' van vluchtelingen door individuen, groepen van vijf of lokale organisaties, die dan of een voorkeursnaam op kunnen geven of iemand toegewezen krijgen vanuit een bestaande lijst.³⁸

Bij dit alles kan, in Italië of Canada, een lokale overheid betrokken zijn maar dit hoeft niet het geval te zijn. Het Duitse initiatief 'Seebrücke' gaat echter een stap verder. In dit maatschappelijk initiatief wordt de lokale overheid gevraagd om bootvluchtelingen direct toe te laten en dit weer bij andere overheden te bepleiten, bijvoorbeeld in Keulen.³⁹

eu/eurocities/news/Policy-Statement-on-the-new-Asylum-and-Migration-Fund-Regulation-proposal-WSPO-B5JLNK.

36 P. Gois en G. Falchi, 'The third way. Humanitarian corridors in peacetime as a (local) civil society response to a EU's common failure', *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25(51), p. 59-75.

37 International workshop on Refugee Crisis and religious engagement, Milan, 13 maart 2017.

38 <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/corporate/publications-manuals/guide-private-sponsorship-refugees-program/section-2.html#a2.10>.

39 <https://seebruecke.org/en/startpage-2/>.

Vooruitblik naar 2030

Uit het bovenstaande blijkt hoezeer lokale overheden niet alleen uitvoerders, maar ook vormgevers van het vreemdelingenbeleid en zelfs het vreemdelingenrecht zijn geworden, ook binnen Europees en internationaal verband.

Over de wenselijkheid van deze trend valt een aantal dingen te zeggen. Enerzijds staan lokale overheden vaak het dichtst bij hun inwoners en kunnen zij daarom met pragmatische en a-politieke oplossingen komen voor vraagstukken die nationaal nog wel eens verzanden in symboolpolitiek. Daarbij maakt het feit dat lokale politici, ambtenaren en andere betrokkenen de migranten vaak persoonlijk kennen ook dat zij genegen zijn om een meer humanitair standpunt in te nemen, ook waar het gaat over vraagstukken als terugkeer. Dit blijkt nu al bij vraagstukken als het kinderpardon, waar veel lokale VVD-bestuurders afweken van de nationale partijlijn.⁴⁰

Toch is er ook een schaduwzijde aan deze ontwikkeling. Hoe groter de voortrekkersrol van sommige (rijke, grote, stedelijke) gemeenten, hoe groter de kans op rechtsongelijkheid tussen gemeenten. De groeiende kloof tussen de – kosmopolitische, welvarende – stad en het – leeglopende, armere – platteland is regelmatig aangeduid als een van de grote opgaven van deze tijd en dat geldt ook op dit gebied. Het huidige Nederlandse systeem van het ‘verdelen’ van statushouders aan de hand van een taakstelling voor iedere gemeente, waarbij de betrokken personen weinig keuzevrijheid hebben, maakt dit des te nijpender.

De hierboven geschetste opkomst van lokale overheden biedt ook de gelegenheid om te reflecteren op hun mogelijke rol in de drie scenario’s voor het toekomstig migratiebeleid, geschetst door de ACVZ: het economische sce-

nario, waarbij Nederland vooral profiteert van migratie; de humanitaire opdracht gericht op de rechtsbescherming van vluchtelingen en migranten en de visie waarbinnen zij vooral gelden als last voor de samenleving.

In het eerste scenario, denkend vanuit het economisch belang, kunnen gemeenten bijvoorbeeld samen met het bedrijfsleven de mogelijkheid krijgen om die migranten uit te nodigen en op te leiden die een directe bijdrage kunnen leveren aan de lokale economie, al dan niet middels een systeem van circulaire migratie. Wie daarbij ook de grondoorzaken aan wil pakken geeft ruimte aan de diaspora in de ene gemeente om, net zoals in stedenbanden gebruikelijk is, ook de economie in de stad van herkomst te versterken. Daarbij valt ook te denken aan samenwerking met bedrijven in het land van herkomst, bijvoorbeeld op productiegebied.

Wie de humanitaire opdracht centraal stelt, richt zich op die gemeenten die te kennen geven dit aspect belangrijk te vinden en graag te fungeren als ‘veilige vluchthaven’. Daarbij zouden gemeenten veel meer ruimte moeten krijgen om desgewenst een eigen uitnodigings-, toelatings- en uitzettingsbeleid te voeren en vluchtelingen middels ‘humanitaire corridors’ direct uit te nodigen.

Dergelijk beleid zou ook hen kunnen ondersteunen die migratie vooral als last zien en zich zorgen maken over het lokale draagvlak. Op het moment dat vluchtelingen enkel welkom zijn in die gemeenten waar er een lokale coalitie bestaat die de opvang wel wil bekostigen en invullen, is het draagvlak a priori verzekerd. Ook kan een dergelijke coalitie, bijvoorbeeld van gemeente, vrijwilligersorganisaties en kerken, een belangrijke rol spelen in de inburgering. Gemeenten waarin dergelijke coalities niet gevormd worden zouden daarbij ook geen taakstelling op vluchtelingengebied krijgen.

⁴⁰ Zie <http://sargasso.nl/veel-gemeenten-willen-versoepeling-van-het-kinderpardon/>.

Lokale overheden, zo blijkt uit het bovenstaande, spelen een steeds grotere rol in het vreemdelingenbeleid. Welk van de door de ACVZ geschetste beleidsscenario's ook dominant wordt, de komende tien jaar zullen ongetwijfeld duidelijk maken hoezeer dit grote internationale vraagstuk vraagt om steeds meer lokale oplossingen.

Over de auteur

Prof. dr. B.M. Oomen

Barbara Oomen is hoogleraar Sociologie van de Mensenrechten aan het University College Roosevelt (Universiteit Utrecht) en projectleider van het onderzoek Cities of Refuge.

1 *Europese variaties*, Rapport nr. 99 van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag 2018, <https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2018/09/04/europese-variaties>.