

## 2. ‘Terecht dat migratie-discussie van normatieve uitgangspunten wordt voorzien’

Migratie-experts Hesselmans en De Waal in het Migratiemuseum te Den Haag in gesprek over ACVZ-rapport ‘Op weg naar 2030’<sup>1</sup>

*Kees Versteegh*

*Het rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken probeert de keuzes voor migratiebeleid in een aantal scenario’s te vangen. Werkt dat? En heeft de commissie voldoende aandacht voor nieuwe ontwikkelingen zoals terrorisme en klimaatverandering? Marthe Hesselmans en Tamar de Waal beoordelen het rapport.*

Een “rottig” besluit. Zo noemde staatssecretaris Mark Harbers (Asiel, VVD) de toezegging van Nederland om zes migranten op te nemen van twee reddingsschepen die drie weken lang pro-

<sup>1</sup> De foto’s bij dit artikel zijn afkomstig uit de tentoonstelling ‘The Bricks that build a home’ van het Migratiemuseum, gehouden van 7 december 2018 tot en met 10 februari 2019, <https://www.migratie-museum.nl/>.

beerden in het gebied van de Middellandse Zee migranten aan land te brengen. Het was de laatste keer dat Nederland mensen van een schip met asielzoekers overnam, waarschuwde Harbers op 9 januari 2019. “Een volgende keer zullen ze waarschijnlijk nog veel langer ronddobberen, want dan doet Nederland niet mee,” zei Harbers.



*Tentoonstelling The bricks that build a home: Filmstill Lebohng Kganye. Foto: Armando Ello.*

Zijn uitspraken komen daags voordat dit tijdschrift samen met een tweetal deskundigen het rapport *Op weg naar 2030. Migratie, een toekomstverkenning* bespreekt. Rechtsfilosoof Tamar de Waal (Erasmus Universiteit Rotterdam) en historica Marthe Hesselmans (Van Mierlo-stichting, D66) achten de uitspraken van Harbers kenmerkend voor de fase waarin het Nederlandse migratiebeleid zich bevindt.

“Zo’n ronddobberende boot in de Middellandse Zee die nergens welkom is,” reageert De Waal, “roept herinneringen op aan het passagiersschip de St. Louis in de Tweede Wereldoorlog. Met 700 Duits-Joodse vluchtelingen aan boord, probeerde dat schip in 1939 op veel plekken in de wereld aan te meren. Het moest noodgedwongen terugkeren naar Europa. Veel van die mensen zijn later omgekomen in concentratiekampen.” Het is een verhaal dat bij De Waal nog steeds tot de verbeelding spreekt. “Sommige landen denken daardoor uiteindelijk toch: We kunnen niet weigeren. Anderzijds is er kennelijk de behoefte om te beklemtonen dat het een ‘rot-

tig besluit’ is. Terwijl het gaat over mannen, vrouwen, kinderen die recht hebben op een asielprocedure.”

Volgens Marthe Hesselmans van de D66-denktank laat Harbers met zijn uitspraak goed zien hoe Nederland en Europa worstelen met een immens dilemma. “We willen aan de ene kant graag controle hebben over migratie, anderzijds blijkt het onmogelijk om die controle helemaal te krijgen. Mensen blijven komen op die ronddobberende schepen, of we dat nou willen of niet. Migratie is nu eenmaal ‘messy business’. Je kunt daarin niet alles regelen. Maar wat we wel kunnen regelen, moet in veel betere banen worden geleid dan nu gebeurt.”

Daarmee belanden we bij het rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, aanleiding voor het gesprek in de hal van het Migratiemuseum in Den Haag. De spannende vraag is in hoeverre de analyse en aanbevelingen daarin (zie ook bijdrage 1 in dit Journaal) kunnen helpen om de migratie, of het denken daarover, inderdaad in betere banen te leiden.

Het oordeel van De Waal en Hesselmans, zoals blijkt uit hun gesprek en schriftelijke toelichtingen erna, is gemengd. Positief zijn beiden over de opbouw in scenario’s. De ‘toekomst naar 2030’ wordt geschetst aan de hand van een drietal keuzes, ook wel beleidsscenario’s genoemd. In het eerste wordt vooral gekeken welk economisch belang Nederland bij migratie heeft en welke beleidskeuzes daaruit voortvloeien, mocht Nederland dit perspectief centraal stellen. In het tweede beleidsscenario wordt het uitgangspunt genomen van migratiebeleid als ‘humanitaire opdracht’. Welke rol speelt Nederland bij het opvangen van vluchtelingen vanuit humanitair perspectief? En in het derde scenario staan de lasten voor de samenleving centraal: de mogelijke kosten voor de verzorgingsstaat, de eventuele schade aan sociale cohesie in de wijken, de weerstand die mensen tegen migratie hebben. Welke beleidskeuzes daaruit kunnen

voortvloeien laat heel concreet de Muur van Donald Trump zien.



*Tentoonstelling The bricks that build a home: Quentley Barbara, Foreigners. Foto: Phil Nijhuis.*

Zowel Hesselmans als De Waal zien voordelen in de indeling in scenario's. Hesselmans: "Het is verhelderend om in scenario's te denken. Ik denk dat dat te weinig gebeurt. Zo'n aanpak maakt duidelijk dat een bepaalde keuze een reeks consequenties kan hebben die goed overdacht moeten worden. Bijvoorbeeld: als je de grenzen dichtgooit, wat betekent dat voor je arbeidsmarktbeleid, voor de betaalbaarheid van sociale voorzieningen, voor de samenwerking met anderen in bijvoorbeeld de Europese Unie?"

Rechtsfilosoof De Waal vindt het een voordeel dat de scenario's "een duidelijk normatief uitgangspunt bieden." Dat is nodig omdat er volgens haar veel moreel-ideologische keuzes onder de actuele discussies liggen, zonder dat die expliciet worden gemaakt. Daardoor wordt de discussie nogal eens slordig gevoerd en raken uitgangspunten met elkaar verknoot die weinig met elkaar te maken hebben. De Waal: "Een voorbeeld. Voorstanders van een ruimhartig asielbeleid zeggen nogal eens: Zo'n keuze is niet alleen nodig vanuit humanitair perspectief. Het is ook goed voor de economie. Maar een humanitair standpunt is heel iets anders dan een economisch argument. Terecht dat deze twee goed worden onderscheiden in het

rapport. Maakt het uit of vluchtelingen economisch rendabel zijn?"

Beide gesprekspartners moeten echter constateren dat het scenario-schema ook veel open einden met zich meebrengt. Om goed te kunnen kiezen, en de beleidsscenario's toe te passen, zijn veel gegevens nodig. Welke oorlogen zullen nieuwe migratiestromen op gang brengen? Welke rol gaan klimaatvluchtelingen spelen? Hoe ontwikkelen economie en welvaart zich? In de conclusies van het rapport zijn veel van dit soort ontwikkelingen van het predikaat 'onzeker' voorzien, zo constateren de twee.

Bovendien is het de vraag of het beleid zich ooit in een scenario laat dwingen. Hesselmans: "Neem Canada. Dat voert een sterk humanitair gekleurd beleid, maar houdt ook sterk de belangen van de arbeidsmarkt in de gaten. In Nederland vindt een ruime meerderheid volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek dat asielzoekers moeten worden opgevangen om humanitaire redenen. Tegelijkertijd maakt een op de vijf van dezelfde ondervraagden zich zorgen over de komst van vluchtelingen, vooral over hun integratie. Dan komt toch weer dat andere perspectief, de last voor de samenleving, om de hoek kijken."



*Tentoonstelling The bricks that build a home: Sara Blokland, Reproduction of family (detail). Foto: Sara Blokland.*

**Het denken in verschillende scenario's biedt ook het voordeel van de breedte. Worden alle relevante onderwerpen volgens jullie gedekt in het rapport?**

*Hesselmans:* "Wat ik mis, is het perspectief van het bedrijfsleven. Welke rol hebben bedrijven bijvoorbeeld bij het aantrekken van migranten? Bedrijven zijn een belangrijke actor in arbeidsmigratie, zoals al in de jaren zestig bleek. Nu zijn de tech-giganten in dat opzicht van belang."

*De Waal:* "Ik zou wat meer focus willen hebben op het opname- en integratiebeleid. Het succes van integratie, een breed maatschappelijk proces, bepaalt heel erg de vraag hoeveel migranten een land kan opnemen en in hoeverre migratie als last wordt ervaren. Grosso modo geldt: Hoe beter de integratie, hoe sterker het draagvlak. Een voorbeeld. De afgelopen jaren werd nieuwkomers gevraagd zelf een taalcursus te vinden op internet. Nou, dan kan je al redelijk inschatten wat de effectiviteit van zo'n aanpak zal zijn. Er zou meer onderzoek moeten worden gedaan naar welke factoren integratie ondersteunen en welke die juist schaden."

**Elisabeth Young-Bruehl, de biograaf van Hannah Arendt, werd in 2010 gevraagd welk onderwerp deze politiek filosoof bij leven als eerste zou bespreken. Bruehl antwoordde: "Het enorme aantal staatlozen waar niemand zich om bekommert, en die de bescherming van nationale wetgeving moeten missen." Staatlozen worden in het rapport van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken nauwelijks behandeld.**

*De Waal:* "Dat is een heel goed punt. We hebben namelijk steeds meer de neiging om over vluchtelingen uitsluitend vanuit het perspectief van de ontvangende landen te spreken. Hoeveel kunnen wij aan? Wanneer kunnen we de grenzen sluiten? Maar je moet als land ook nadenken over de mensen die je niet opneemt. Wat doe je met hen? Er zijn nu ongeveer zestig miljoen

mensen die huis en haard hebben moeten verlaten voor oorlog en geweld. Ruwweg tien miljoen ervan zijn staatloos. Die kan je niet allemaal Nederlander maken. Nederland moet zich daarom inzetten voor het herverdelen van die mensen over landen waar ze burgerrechten krijgen. Wat doen we met de mensen op Lesbos, in Turkije, in Libanon? Het rapport had zich daar meer over kunnen uitspreken."

*Hesselmans:* "Herplaatsing zou het UNHCR-systeem moeten doen. Zeg je nu dat dit niet werkt, dat het moet worden gerepareerd of dat er een heel nieuw systeem moet komen?"



*Tamar de Waal en Marthe Hesselmans in gesprek met Kees Versteegh.*

*De Waal:* "Het werkt niet. De aantallen die via dat systeem worden herplaatst, zijn heel laag. Ook Nederland neemt heel weinig mensen op via legale migratieroutes. Terwijl herplaatsing juist een van de redenen was voor de zogeheten Turkije-deal: we sluiten de route tussen Turkije en Griekenland af en we gaan mensen die daarvoor vast komen te zitten in Turkije, of al eerder vast zaten in Griekenland, herplaatsen. De echte vluchtelingen zouden eruit gepikt worden en legaal overgebracht worden naar Europese landen. Maar dat deel van de afspraak wordt niet uitgevoerd. Politici willen niet meer nadenken over wat er met deze achterblijvers gebeurt. Zij hebben geen toegang meer tot een land dat hen

beschermt. Dat terwijl wij, Hannah Arendt indachtig, na de Tweede Wereldoorlog hebben bedacht dat iedereen mensenrechten toekomt, ook mensen van wie het burgerschap is afgepakt of voor wie het niet meer effectief is. Medemenselijkheid moet niet ophouden bij de landsgrenzen.”

**Een betrekkelijk nieuw fenomeen, dat het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen heeft ondermijnd, is terrorisme. De aanslagplegers in onder meer Parijs (2015), Berlijn (2016), Stockholm (2017) en Amsterdam (2018) waren asielzoekers.**

*Hesselmans:* “Dat klopt, daarover staat vrij weinig in het rapport. Eén incident, één aanslag is genoeg voor heel veel angst, terwijl er een miljoen vluchtelingen zijn. Je komt er dan niet met te zeggen: het zijn er maar een paar op een totaal van een miljoen. Je moet die angst adresseren, daarop ingaan. Tegelijkertijd mag je hopen dat dit een extra argument is voor politici om meer te investeren in bijvoorbeeld betere buitengrensbewaking via Frontex, uitwisseling van gegevens tussen politiediensten en andere samenwerking om de migratie in goede banen te leiden.”

*De Waal:* “Terrorisme is een belangrijk onderwerp, ook voor het denken over migratie. Al was het maar omdat er in het rapport veel gesproken wordt over draagvlak. Dat draagvlak wordt mede bepaald door gepleegde aanslagen en het idee bij het publiek dat autoriteiten niet precies weten wie er binnenkomt. Dat geldt niet alleen voor mogelijke aanslagplegers, maar gaat ook over het verleden van vluchtelingen. Wie van hen was actief voor Islamitische Staat? Welke functie hadden ze daar?

De angst die door dit soort onderwerpen ontstaat, kun je overigens ten dele adresseren door mensen niet op eigen houtje hierheen te laten komen. Creëer hotspots in de wereld, zoals de UNHCR nu al doet. Screen daar mensen en

selecteer vervolgens mensen, zoals Canada dat doet, die je laat overkomen.”

*Hesselmans:* “Het Canadese voorbeeld hoor ik heel vaak. Het lastige is dat Europa zoveel dichterbij crisis- en oorlogsgebieden ligt. Daardoor kun je veel minder controle uitoefenen dan in Canada. Zelfs al heb je mooie hotspots, er zullen altijd groepen ongecontroleerd naar Europa blijven komen. Dat betekent dat je binnen Europa zelf toch ook een opvangplek moet houden met een snel beslissingsmoment.”



*Marthe Hesselmans.*

*De Waal:* “Goed punt. Toch gaan we wel steeds meer naar zo’n hotspot-benadering toe. Heel oprecht is dat niet. Het komt vooral doordat steeds meer politici opvang in de regio willen. Ik zag onlangs een lijstje van hoeveel vluchtelingen recent in Amsterdam waren opgenomen: dat waren er vijftig. Wat een laag aantal! Europa gaat steeds meer op slot. Daarmee wordt het Vluchtelingenverdrag de facto buiten werking gesteld. Mensen die in principe recht hebben op het aanvragen van asiel, wordt de toegang ontzegd tot een territorium waar dat kan.”

*Hesselmans:* “Niet alleen dat. Europa wordt zo ook steeds minder op de gedachte voorbereid dat we best vluchtelingen kunnen opvangen. Het *Wir Schaffen Das*-gevoel van Angela Merkel wordt steeds minder gedeeld. Maar laten we in Europa toch vooral blijven zeggen: we kunnen best de nodige vluchtelingenstromen aan. Schouders eronder!”

**Het rapport stelt: “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.” Klopt dat? De hekken in Oost-Europa in 2015 en het sluiten van de grenzen door Zweden na het opnemen van enkele honderdduizenden vluchtelingen, laten zien dat de afsluiting in de praktijk goed kan.**

*De Waal:* “Ja, dat is zo. En door te zeggen: migratie is van alle tijden en niemand kan zich ervoor afsluiten, depolitiseer je het onderwerp. Dan doe je net alsof het geen onderwerp voor de politiek kan zijn, omdat het fenomeen migratie onontkoombaar is. Maar je kunt best keuzes maken. Aan de ene kant heb je standpunten als: we moeten uit de EU, we moeten uit de mensenrechtenverdragen stappen, en aan de andere kant is er de keuze voor meer samenwerking binnen de EU en het herverdelen van vluchtelingen. In de Brexit-discussie zag je de politieke kracht van migratie als onderwerp. Het idee dat uittreding van het Verenigd Koninkrijk uit de EU de mogelijkheid biedt om de grenzen beter te beschermen, was voor veel mensen heel aantrekkelijk. Wat er niet bij werd verteld: je geeft met zo’n besluit veel meer op dan je wint met iets meer controle over je grenzen.”

*Hesselmans:* “En bovendien: je verliest binnen Schengen het vrij verkeer van personen. Dat is voor Nederland een groot punt. Er komen poortjes bij de Belgische grens, er komen files. Dat is een keuze. Maar je hebt gelijk: op beide posities moet geen taboe rusten, of je nou wel of geen migratie wilt. Laten we vervolgens kijken hoever je komt in het poldermodel, met overleg.”

**Een van de concrete aanbevelingen in het rapport is de jaarlijkse publicatie van een ‘Staat van de migratie’. Wat vinden jullie daarvan?**

*De Waal:* “Het ligt eraan hoe zoiets wordt ingestoken. Het is belangrijk dat bij zo’n gelegenheid

wordt beklemtoond dat migratiepolitiek onderdeel is van een veel breder beleidsterrein, bijvoorbeeld van sociaal-economische politiek. De neiging bestaat namelijk nogal eens om migratie als oorzaak van alles en nog wat te overbelichten. Dat zag je bijvoorbeeld in het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid over sociale cohesie in de wijken, dat vorig jaar verscheen. Migratie ondermijnt die cohesie in de wijken, stelde de WRR, maar sociaal-economische ongelijkheid ondermijnt die cohesie nog veel meer. Dat laatste stond in een bijzin en kreeg in het verdere debat nauwelijks meer aandacht. Maar juist dat had best meer aandacht verdiend. Laten we de dingen daarom in het juiste perspectief blijven zien.”



*Tamar de Waal.*

*Hesselmans:* “Ik ben wel voorstander van zo’n jaarlijkse publicatie. Ze dwingt politiek en samenleving om consequent na te denken over migratie en migratiepolitiek. Wel is heel belangrijk hoe breed je het onderwerp neerzet, inderdaad. Migratie en integratie zijn thema’s die de hele maatschappij raken. We moeten nieuwkomers zien als mede-inwoners van Nederland. Zodra is besloten dat mensen hier al dan niet tijdelijk mogen blijven, horen ze bij de samenleving.”

**Stel, jullie zouden het rapport zelf mogen schrijven. Wat zou daar in komen te staan?**

*De Waal:* “In dat rapport zou ik mensenrechten centraal stellen. Ik zou graag zien dat Nederland

zich zou profileren als de internationale hoofdstad van de mensenrechten. Meer specifiek zou ik mij richten op omstandigheden waarin personen een recht op veilige migratie verdienen, maar ook op welke manieren hun ‘recht om te blijven’ beschermd kan worden. Vanuit dit perspectief kun je kijken naar oorlogssituaties, economische ongelijkheid en klimaatverandering. Het is van belang dat mensen niet gedwongen worden te migreren, omdat hun land onleefbaar is geworden. De internationale gemeenschap heeft daarom de verantwoordelijkheid oorlog, droogte en uitzichtloze armoede te bestrijden – en zeker niet te veroorzaken! De meeste mensen willen in principe niet migreren: maar ongeveer drie procent van de wereldbevolking migreert in zijn leven. Hieruit blijkt dat de meesten van ons wortelen op een bepaalde plek. Dit laat het belang zien van een ‘recht om te blijven waar je al bent’. Tegelijkertijd laat dit ook zien dat als het recht van mensen om te blijven beschadigd en ondermijnd wordt, zij ter compensatie een recht op migratie verwerven. Het is dus van belang normatief te kijken naar de redenen waarom mensen migreren. Dat betekent bijvoorbeeld dat landen die heel sterk vervuilen, niet het recht hebben om mensen te weigeren die, wanneer het als gevolg van die vervuiling mis gaat met het klimaat, op de vlucht gaan voor droogte en overstromingen en richting Europa komen op zoek naar betere leefomstandigheden.

Twee andere redenen die mensen in beweging brengen, hebben te maken met oorlog en sociaal-economische omstandigheden. Oorlog, daar kun je als Europa soms niet zoveel aan doen; je kunt niet voorkomen dat andere landen ervoor kiezen oorlog te gaan voeren. Maar de EU heeft wel een heel sterke invloed op bijvoorbeeld de economie van Afrika. Onze zuivelproducten bijvoorbeeld, zijn door alle subsidie goedkoper dan de lokale melkproducten in Afrika. Dus de vraag is: wat is de invloed van Nederland op de keuze die mensen ginds maken om toch te gaan migreren?”

**Dat wordt een lastig te beantwoorden vraag. Wat draagt Nederland bij aan klimaatvervuiling, aan oneerlijke handelspraktijken, en hoe vertaalt zich dat in het toekennen van migratierechten?**

*De Waal:* “Dat is soms lastig, inderdaad, maar zo’n benadering biedt wel richtlijnen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat er iemand, een land of continent hardop zegt dat mensenrechten het belangrijkste uitgangspunt zijn. Iemand die dat uitgangspunt vertaalt naar de hedendaagse omstandigheden. De Europese gemeenschap is mede uit dat mensenrechten-idee ontstaan. In alle oprichtingsdocumenten van de Europese gemeenschap staat dat Europa een continent is waar mensen asiel kunnen aanvragen. Dat kun je niet terzijde schuiven, maar moet je expliciet blijven maken.”

*Hesselmans:* “Ik zou allereerst het historisch perspectief willen uitdiepen. Scherper dan nu gebeurt, kan worden neergezet dat Europa in de loop der eeuwen naar allerlei landen is toegegaan: naar het Midden-Oosten, naar Afrika, Azië. Er is dus lange tijd een wisselwerking met die landen geweest, met Europa als dominante actor. Dat perspectief hoort erbij.

Daarnaast zou ik beklemtonen dat de hele samenleving sterker betrokken moet worden bij vraagstukken over migratie en integratie. Vraagstukken die nieuwkomers aangaan, gaan iedereen aan: vooral als het gaat om taal en werk. Daar worstelen veel Nederlanders mee. Integratie vraagt om brede investeringen in de hele samenleving. Daarbij is ook scherper zicht nodig op arbeidsmigratie. Bedrijven hebben hier een rol in: zij zouden beter aan kunnen geven waar de tekorten zijn, hoe die op te vullen, wanneer migranten wel of niet nodig zijn. Bedrijven zouden meer betrokken moeten worden bij het bieden van werkplekken voor integratie. Sommige zijn daar al goed mee bezig. Maar bedrijven zijn vaak ook onderdeel van het probleem omdat ze juist geen nieuwkomers (of andere mensen met afstand tot de

arbeidsmarkt) aannemen of slechts flexibel en onzeker werk bieden.”

**Ambtenaren die betrokken waren bij de besluitvorming in de jaren zestig en zeventig waarschuwen tegenwoordig voor een te grote rol van bedrijven bij migratie. Die zijn volgens hen toch vooral geïnteresseerd in het aantrekken van arbeidskrachten en het maken van winst. Hun belangstelling gaat minder uit naar het betalen van taalcursussen of het regelen van woningen.**

*Hesselmans:* “Bedrijven moeten zeker geen hoofdrol krijgen, maar kunnen wel inzicht geven in wat zij doen op het gebied van arbeidsmigratie en wat er bij hen misgaat.”

*De Waal:* “Mag ik in dit opzicht even reclame maken voor een stichting die ik heb opgericht? De Stichting Civic, verbonden aan de Vrije Universiteit Amsterdam, probeert in kaart te brengen welk inburgeringsbeleid – we noemen het ‘startbeleid’ – meetbaar werkt. Welke factoren bevorderen integratie, welke juist niet? Wat blijkt? Systematisch onderzoek daarnaar bestaat te weinig. Ook niet na twintig jaar inburgeringsbeleid! Maar er is juist grote behoefte aan meetbaar resultaat.”

*Hesselmans:* “Helemaal eens, waarbij ik heel benieuwd ben hoe landen als Duitsland, Zweden, of België het aanpakken. Laten we, ook in dit opzicht, om ons heen blijven kijken.”

#### **Over de auteur**

*K. Versteegh*

Kees Versteegh is NRC-journalist, regelmatig publicerend over migratie-issues.