

*Over de grens*

Met dank aan de leden van de WBS Vluchtelingendekant

*Martijn Balster    Ahmed Marcouch*  
*Klara Boonstra    Kirsten Meijer*  
*Ko Colijn    Karlijn Muiderman*  
*René Cuperus    Enis Odaci*  
*Mark Elchardus    Annelies Pilon*  
*Han Entzinger    Kati Piri*  
*Cyrille Fijnaut    Felix Rottenberg*  
*Marco Florijn    Paul Scheffer*  
*Jan Gruiters    Giselle Schellekens*  
*Maarten den Heijer    Paul Tang*  
*Thea Hilhorst    Mikal Tseggai*  
*Wouter Kokx    Egbert de Vries*  
*Attje Kuiken    Jan Marinus Wiersma*  
*Marit Maij    Myrthe Wijnkoop*

en ondersteuning

*Maren Backbier*  
*Michiel Kruyt*  
*Rebecca van der Meer*  
*Mariska Pijpers*  
*Janne Ruth Riemersma*  
*Gijs Rooijackers*  
*Daniel Tempelman*

# Over de grens

*De vluchtelingencrisis als reality test*

Monika Sie Dhian Ho, René Cuperus & Annelies Pilon (red.)

vannep amsterdam

*In samenwerking met de Nederlandse delegatie in de S&D-fractie in  
het Europees Parlement en het WBS-Europafonds*



Eerste druk mei 2017

© 2017 Wiardi Beckman Stichting | Uitgeverij Van Gennepe

Nieuwezijds Voorburgwal 330, 1012 RW Amsterdam

Omslagbeeld Werry Crone

Foto's binnenwerk Werry Crone

Drukwerk Bariet, Steenwijk

ISBN 9789461644596 | NUR 740

[www.vanwaardeinternationaal.nl](http://www.vanwaardeinternationaal.nl)

[www.uitgeverijvangennep.nl](http://www.uitgeverijvangennep.nl)

[www.wbs.nl](http://www.wbs.nl)



# Inhoud

*Inleiding | De vluchtelingen crisis als reality test* 9

.....  
**Op de vlucht | Fadel** 21

.....  
ANNELIES PILON

## *Vooraf* | Morele en juridische uitgangspunten

1. *Investeren in solidaire gemeenschappen* 29

.....  
MARK ELCHARDUS & MONIKA SIE DHIAN HO

2. *Elke vluchteling is migrant, niet elke migrant vluchteling* 51

.....  
MYRTHE WIJNKOOP

## Schakels in de migratieketen

.....  
**Oorlog op 7 kilometer** 97

.....  
3. *Syrië: de schaamte voorbij* 99

.....  
JAN GRUITERS

.....  
**Grens bereikt** 123

.....  
4. *De lange arm van het regime in Eritrea* 125

.....  
MIKAL TSEGGAI

[ 5 ]

	<b>Vast op Lesbos</b>	<b>145</b>
5.	<i>De ‘gelukzoekers’   Migranten uit West-Afrika</i> KARLIJN MUIDERMAN	147
	<b>Tussen wal en schip</b>	<b>167</b>
6.	<i>De regio   Bescherming in plaats van opvang</i> MYRTHE WIJNKOOP	169
	<b>Wederopbouw in de regio</b>	<b>183</b>
	GISELLE SCHELLEKENS & SIMON VAN MELICK	
7.	<i>De ‘voorwaartse bewaking’ van de zuidelijke EU-buitengrenzen</i> CYRILLE FIJNAUT	185
	<b>10.000 grensgevallen</b>	<b>209</b>
8.	<i>De EU-Turkijedeal voorbij</i> KATI PIRI	211
	<b>‘Stinkende mensen’</b>	<b>229</b>
9.	<i>Hoe Zweden de stresstest van de vluchtelingen crisis doorstond</i> LISA PELLING	233
	<b>The Bridge</b>	<b>247</b>
10.	<i>Duitsland, geen zomersprookje</i> MICHAEL BRÖNING	251
	<b>Opgevangen</b>	<b>273</b>

11. <i>Opvang en integratie in Nederland</i>	277
HAN ENTZINGER	
.....	
<b>Blijven mag, vertrekken moet</b>	303
.....	
12. <i>Integratie moslims als graadmeter voor vluchtelingen</i>	309
MARK ELCHARDUS	
13. <i>Schaffen wir das?</i>	339
RENÉ CUPERUS	
<i>De vluchtelingen crisis als reality test   zeven conclusies</i>	359
Bijlage   Migratie in kaart	371
Noten	377
Over de auteurs	415



## Inleiding

### *De vluchtelingencrisis als reality test*

De afgelopen jaren is de wereld op drift geraakt. In enorme aantallen zijn mensen de grens over gegaan. Sinds de Tweede Wereldoorlog vluchtten niet zo veel burgers voor geweld als in onze tijd. Er waren in 2016 in totaal wereldwijd meer dan 65 miljoen ontheemden. Mensen die zich noodgedwongen in eigen land verplaatsten, vluchtten naar het buitenland, of aldaar asiel aanvroegen. ‘Forced displacement is now profoundly affecting our times. It touches the lives of millions of our fellow human beings – both those forced to flee and those who provide them with shelter and protection’, aldus António Guterres, de huidige Secretaris-Generaal en voormalig Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties.<sup>1</sup> Op mondiaal niveau is er sprake van een langzame afname van geweld, maar in de halve maan ten oosten en zuiden van Europa is sprake van een tegenovergestelde trend, met name in het Midden-Oosten, Noord-Afrika, en Sub-Sahara Afrika. De belangrijkste conflicten spelen zich dichtbij Europa af. Gewelddindicatoren laten over de afgelopen tien jaar een snel verslechterend beeld zien, voor staten nabij Europa die al langer fragiel zijn, maar ook en vooral voor staten die recent zwak zijn geworden, zoals Syrië, Libië en Egypte.<sup>2</sup>

De bestaande arrangementen worden daarmee onderworpen aan een *Grote Reality Test*. In de eerste plaats een zware test voor de opvang en bescherming van ontheemden en vluchtelingen in de regio van herkomst. Volgens de UNHCR is het aantal mensen dat terug naar huis kan keren laag en is er een scherpe stijging van het aantal nieuwe vluchtelingen en migranten. Het gevolg is dat de druk op de landen die deze mensen opvangen sterk toeneemt. Dit geldt met name voor de landen in de regio, waar de overgrote meerderheid van de mensen terecht komt. Bijna 41 miljoen ontheemden blijven binnen de landsgrenzen. 80% van degenen die de grens wel overschrijden, wordt in de

eigen regio opgevangen, meestal gaat het dan om ontwikkelingslanden. Turkije vangt momenteel wereldwijd het grootste absolute aantal vluchtelingen op, naar schatting meer dan drie miljoen mensen, voornamelijk afkomstig uit Syrië. Libanon kent het hoogste aantal vluchtelingen in verhouding tot de bevolking van het land, namelijk 1 op 4.<sup>3</sup>

Met deze cijfers vergeleken is het aandeel vluchtelingen dat Europa opvangt bescheiden. Toch ondergaat ook de Europese Unie een grote *reality test*. Het aantal mensen dat naar Europa vluchtte was in 2015 namelijk wel hoger dan ooit: meer dan 1 miljoen. Zij kwamen Europa op een volstrekt ongereguleerde wijze binnen. De buitengrenzen van Europa bleken zo lek als een mandje. Veilige, legale routes voor asielzoekers schoten tekort. De manier waarop honderdduizenden mensen Europa bereikten was humanitair ver ‘over de grens’, namelijk via een levensgevaarlijke tocht, onder andere over de Middellandse Zee, met duizenden verdrinkingsdoden als dieptreurig resultaat. Vervolgens belandden de mensen die wel heelhuids uit de smokkelboten kwamen in een compleet falende Europese Unie. De legendarische woorden ‘*Wir schaffen das*’ van Bondskanselier Angela Merkel, werden door veel EU-lidstaten als unilaterale uitnodiging van de vluchtelingen door Duitsland gezien. Wat volgde was een totaal gebrek aan Europese samenwerking inzake grenscontroles, asiel- en migratiebeleid, of het moest cynisch genoeg de ‘doorwenk’-praktijken betreffen van de overheden langs de Westelijke Balkan-route, die na verloop van tijd relatief soepel verliepen. Allemaal op de ‘*Merkel-expres*’ richting West- en Noord-Europa.

Deze ontwikkelingen betekenen ook een *reality test* voor de Europese solidariteit en lotsverbondenheid. Het Dublin-systeem zakte bij deze aantallen door zijn voegen. Het merendeel van de asielzoekers wil naar een beperkt aantal landen in West- en Noord-Europa, in het bijzonder naar Duitsland (iets minder dan 1 miljoen asielzoekers in 2015) en op de tweede plaats Zweden (160 duizend in 2015). In Nederland vroegen in 2015 rond de vijftigduizend mensen asiel aan. Het gevolg: hoge aantallen asielzoekers in een klein aantal EU-landen, waaronder recentelijk ook de eerste binnenkomstlanden Griekenland en Italië. Sinds de eigenstandige bouw van messcherpe hekken aan de zuidgrens van verschillende EU-lidstaten en de sluiting van de Grieks-Macedonische grens en daarmee de Westelijke Balkanroute, dreigen Griekenland en Italië te veranderen

in Europese openluchtgevangenissen. Asielzoekers wachten langdurig op hun registratie en verdere procedure in deze voormalige transitlanden die nu dus landen van bestemming zijn geworden. Het bleek tot nu toe politiek ondoenlijk de asielzoekers op een eerlijke manier over de lidstaten te verdelen. Wat intern in Duitsland tussen de deelstaten wel mogelijk was, overeenstemming over quota op basis van een eerlijke verdeelsleutel, bleek tussen de Europese lidstaten onmogelijk. Met name de Visegrád-landen van Midden-Europa verzetten zich hevig tegen quota voor de opname van asielzoekers. De beloofde relocatie van vluchtelingen uit Italië en Griekenland naar de andere EU-lidstaten komt dan ook nauwelijks van de grond.

Binnenlands was 2015, met name in landen als Duitsland, Zweden en Nederland, een *reality test* voor de opvangcapaciteit van zulke grote aantallen asielzoekers. Op een bepaald moment was er in Zuid-Duitsland bijna geen gymzaal meer te vinden zonder asielzoekers. In sommige steden, met name Berlijn, was sprake van onmenselijke omstandigheden bij de opvang. Maar toen in de loop van 2016, en zeker na de EU-Turkijedeal en de sluiting van de Grieks-Macedonische grens, de aantallen fors afnamen, kon de eerste opvang alsnog goed georganiseerd worden. Voor de middellange termijn is er sprake van een *reality test* voor inburgering en integratie. Slagen de ontvangende landen erin de vluchtelingen voldoende perspectief te bieden en te integreren in hun samenleving?

Wat de zaak compliceert is dat veel Europese samenlevingen nog midden in de naschokken zitten van de financiële crisis van 2008. Er is hard bezuinigd op inburgeringsprogramma's, begeleiding naar werk, en buurtfaciliteiten, in een tijd dat er juist sprake was van een cumulatie van integratieopdrachten. Veel mensen bekruipt een gevoel van neergang, door de hoge werkloosheid en ingrijpende bezuinigingen op de verzorgingsstaat, en de integratieproblemen van verschillende groepen migranten die al aanwezig waren in de West-Europese steden.<sup>4</sup> Op het moment dat mensen de recente decentralisatie en simultane versoering van de verzorgingsstaat nog moesten verwerken, kwam het stadsbestuur de wijk in om de komst van een asielzoekerscentrum aan te kondigen. Zo wordt mensen om externe solidariteit gevraagd, in een tijd dat zij weinig interne solidariteit ervaren.

Van het succes van de integratie zal weer afhangen, in hoeverre deze jaren ook een *reality test* zullen zijn voor het draagvlak voor vluchtelingenbescherming in Europa. De komst van grote aantallen asielzoekers leidde tot veel spontane solidariteit en hulp. Veel azc's moesten een vrijwilligersstop en een kledingstop invoeren. Maar er is ook toenemende weerstand. Hoe ontwikkelt het draagvlak zich? In hoeverre is de weerstand het gevolg van het volstrekt ongereguleerde verloop van de aankomst, en kan draagvlak worden behouden als onze instituties de controle herwinnen? Gaat het om olie op het vuur van het nationalistisch-populisme, zoals de wederopstanding en opmars van de Alternative für Deutschland (AfD) in Duitsland in directe reactie op de gastvrije vluchtelingenpolitiek van Angela Merkel doet vermoeden? Of gaat het hier om tijdelijke fricties, die met een geslaagde integratie zullen afzwakken? De snelle opkomst van nationalistisch-populistische partijen maakt dat asiel en immigratie sterk gepolitiseerd en gepolariseerd raken, met veel aandacht voor de islam als specifiek probleem, nog eens aangewakkerd door terroristische aanslagen door gewelddadige islamisten. De giftige vermenging van interne veiligheidsproblemen en de vluchtelingenproblematiek maakt het organiseren van draagvlak er niet eenvoudiger op. De Eurobarometer van december 2016 liet zien dat Europese burgers migratie en de vluchtelingen crisis als hun belangrijkste probleem zien (45%) en terrorisme als het tweede (32%).<sup>5</sup>

Deze jaren zijn ten slotte een *reality test* voor onze normatieve uitgangspunten voor de bescherming van vluchtelingen. Zal de strikte scheidslijn tussen vluchtelingen en migranten en de verschillende behandeling van hen in ons beleid vol te houden zijn? Hoe rechtvaardig is een systeem waarin de kans op een vluchtelingenstatus voor bepaalde groepen zo goed als zeker is, *mits* ze bereid zijn eerst hun leven te wagen om Europees grondgebied te bereiken? Is de werking van het Vluchtelingenverdrag onbegrensd en onbeperkt? Zijn kwantitatieve grenzen nodig voor de opvang in Europese landen? Aan de andere kant: hoe realistisch en humanitair verdedigbaar is 'opvang in de eigen regio'? Is het verdedigbaar dat de EU werkt aan een *deal* met Libië voor het terugnemen van vluchtelingen en migranten, zonder dat er sprake is van humane opvang aldaar? En *last but not least*: hoe ver gaan we in pogingen om de oorzaken van vlucht en vertrek in landen van herkomst aan te pakken?



## Over grenzen

Dit boek gaat over grenzen. Over de feitelijke sluiting van grenzen die we de afgelopen jaren hebben gezien. Hekken die worden gebouwd en solidariteit die lijkt te worden afgebroken. Tussen Europese landen, en tussen de Europese Unie en de omliggende landen. Denk aan Libanon en Jordanië die de grenzen hebben gesloten voor vluchtelingen, omdat ze de toestroom van vluchtelingen niet langer aan kunnen. Waar in een stuk niemandsland tussen zandduinen in de woestijn, *'the Berm'* bij de Jordaans-Syrische grens, mensen creperen.<sup>6</sup> Maar ook over de grens tussen West- en Oost-Europa (Polen, Hongarije en Slowakije die zich hevig verzetten tegen de herverdeling van vluchtelingen), en tussen Noord- en Zuid-Europa.

Dit boek verkent en bepleit een ander grensbegrip. Grenzen als de afbakening van gemeenschappen waaraan mensen een gevoel van geborgenheid en bescherming ontlend, en die internationale solidariteit juist mogelijk maken. Grenzen als de muren van een huis waarvan verschillende deuren gastvrij kunnen worden geopend voor vluchtelingen die bescherming nodig hebben, en voor specifieke groepen van migranten die een perspectief hebben op de Europese arbeidsmarkt. Draaideuren soms ook, voor vluchtelingen die terug willen keren zodra zij weer veilig kunnen leven in hun land, en voor migranten die komen voor seizoenswerk of andere vormen van circulaire migratie. Gereguleerde in plaats van gesloten grenzen dus, opdat mensen in de ontvangende landen het gevoel van controle herwinnen, en zij bepalen wie wel en wie niet tot hun gemeenschap wordt toegelaten. Het voorbeeld van Canada laat zien dat een gereguleerde en veilige luchtbrug voor duizenden vluchtelingen op een behoorlijk draagvlak kan rekenen. Hiermee vergeleken blijft de beloofde luchtbrug voor Syrische vluchtelingen uit Turkije naar EU-lidstaten ver achter.

## We ain't seen nothing yet

Veel Europese politici markeren 2016 als het jaar waarin een einde kwam aan de grootschalige ongereguleerde migratie naar EU-grondgebied. Dat is een valse voorstelling van zaken. De migratiedruk op de buitengrenzen van de Europese

Unie is nog steeds hoog en zal dat de komende tijd blijven. De EU-Turkijedeal en de sluiting van de Westelijke Balkanroute hebben het aantal migranten dat de Europese Unie bereikt weliswaar aanzienlijk verminderd ten opzichte van het recordaantal in 2015, maar in 2016 kwamen nog ruim 360 duizend migranten de EU binnen. Dat is aanzienlijk meer dan de 220 duizend mensen die in 2014 kwamen.<sup>7</sup> Voorspellingen van migratiestromen op basis van trends in conflict-geweld rondom Europa, wijzen erop dat rekening gehouden dient te worden met potentieel grote nieuwe migratiestromen, wat een structurele uitdaging voor de EU zou betekenen.<sup>8</sup> Bovendien is het aantal migranten dat verdronk in de Middellandse Zee dramatisch gestegen tot meer dan vijfduizend in 2016. Zo bezien heeft de term vluchtelingencrisis meer te maken met de enormiteit van het menselijke lijden, dan met het tijdelijke karakter van de problemen.

De migratiedruk zal de komende jaren naar verwachting ook toenemen doordat de economische omstandigheden in verschillende landen rond Europa weinig perspectief bieden aan mensen. Analyses van de demografische ontwikkeling en van de gevolgen van de klimaatveranderingen voorspellen dat de druk op politieke en economische systemen in Afrika enorm gaat toenemen. Migratie is een belangrijke overlevingsstrategie. Voor het grootste deel betreft dit (seizoens)migratie binnen Afrika, maar zo'n 20% van de migranten probeert richting Europa te reizen.<sup>9</sup> De Centraal-Mediterrane migratieroute vanuit Libië naar Europa heeft dan ook sterk aan belang gewonnen, zeker sinds de val van Khadafi in 2011. Daar komt een nieuwe *mindset* bij van een generatie jonge Afrikanen. Voor steeds meer van hen geldt wat journalist Bram Vermeulen treffend verwoordde: 'Vertrekken omdat het kan, niet omdat het moet'.<sup>10</sup> Vermeulen beschrijft het in zijn reisverslag *'De Trek'*, dat hij voor de VPRO filmde, aldus: 'Afrika is niet alleen het jongste continent. In 2050 zal de helft van de wereldbevolking onder de achttien een Afrikaan zijn. Overal waar ik kom: jeugd. Jeugdige mannen, jonge vrouwen. Steeds beter opgeleid. Steeds beter uitgerust, met mobiele telefoons vol beelden uit het eldorado.' We zien Vermeulen in mensensmokkel-oorden aan de rand van de Sahara en we zien hem meereizen met jonge Afrikanen langs de smokkelroutes naar Europa. Het is een indringend portret van de nieuwe wereld waarin we zijn terecht gekomen.

Daarover gaat dit boek. Over deze nieuwe wereld, waarin zo'n beetje elke

wereldburger met zo'n beetje elke andere wereldburger in contact staat via de mobiele telefoon. Waarin families, stamverbanden en diaspora inmiddels zo wijd verspreid zijn geraakt over de aardbol, dat – bij onraad en in geval van oorlog en rampspoed – meer en meer een beroep gedaan kan worden op relaties ver weg en tegelijk dichtbij. Waar conflicten, oorlogen en natuurrampen meer dan ooit regionale en mondiale gevolgen hebben. En waar migratie niet alleen door armoede, maar ook door stijgende welvaart wordt uitgelokt en gestimuleerd. Een nieuwe gemondialiseerde wereld, waarin de welvaarts kloof tussen Zuid en Noord meer en meer op individueel niveau wordt overbrugd. Waarom zou je als twintigjarige intelligente jongere 30 jaar ontwikkeling in Ghana of Senegal afwachten, als je met een geslaagde reis die 30 jaar in drie maanden kan overbruggen? En als dat er een is, of honderd, of duizend, dan valt het nog te overzien. Maar wat als het er potentieel miljoenen zijn? Hoe deze nieuwe wereld in goede banen te leiden?

Tegen deze achtergrond is het doel van dit boek te onderzoeken hoe om te gaan met de wanorde aan de Europese grenzen, en hoe het brandende vraagstuk van de vluchtelingencrisis van passende antwoorden te voorzien. Een belangrijk uitgangspunt van dit onderzoek is dat beleidsacties gericht op de vluchtelingencrisis alleen effectief zullen zijn, indien we de hele migratieketen in ogenschouw nemen. Het lijden van vluchtelingen en de irreguliere migratie naar de Europese Unie zullen alleen verminderen indien ook de oorzaken van vlucht en vertrek worden geadresseerd. Europa zal zich beter moeten inspannen om stabiliteit te exporteren als ze niet meer instabiliteit wil importeren. Verder heeft beleid gericht op de ene schakel directe gevolgen voor de andere, waaronder ook contraproductieve gevolgen in termen van menselijk lijden en regulering van de grenzen.

Zo laat recent onderzoek zien dat de onmogelijkheden van de Europese Unie om samen te werken met Libische autoriteiten om de irreguliere migratie tegen te gaan, leiden tot intensivering van de EU-pogingen om migratiebewegingen steeds dieper in Afrika te stoppen, bijvoorbeeld rond migratie *hubs* als Agadez in Niger. Deze interventies dreigen intra-Sahara migratiebewegingen te hinderen die een cruciale overlevingsstrategie zijn in de landen van herkomst, met als onbedoeld effect dat de oriëntatie op Europa als migratiebestemming juist

aan belang wint.<sup>11</sup> Een ander voorbeeld van de gevolgen van beleid van de ene schakel ten opzichte van de andere is het structurele tekort aan internationale hulp aan landen die vluchtelingen in de regio opvangen. De overbelasting van deze landen, en het gebrek aan perspectief voor vluchtelingen, was een van de oorzaken van het op gang komen van de vluchtelingenstroom uit Libanon en Jordanië naar Europa in 2015, en betekent sinds het sluiten van de Turkse grenzen na de EU-Turkijedeal de opbouw van nieuw conflictpotentieel aan de randen van Europa.<sup>12</sup>

Deze bundel is gebaseerd op het werk van een denktank van wetenschappers, (ervarings)deskundigen, vertegenwoordigers van NGO's en politici, die de Wiardi Beckman Stichting vormde in het kader van het onderzoek 'Van Waarde Internationaal'.<sup>13</sup> Deze groep kwam gedurende 2015 en 2016 ongeveer maandelijks bijeen, om telkens over een schakel van de migratieketen te spreken, op basis van onderzoek van de verschillende leden van de denktank, en op basis van *fact finding* missies, die de WBS in die periode heeft georganiseerd. Die missies richtten zich op alle schakels van de migratieketen: van oorlogsgebied tot Deense en Nederlandse asielzoekerscentra. Van Jordaanse vluchtelingenkampen zo groot als steden tot aan de hekken van Viktor Orbán. Van de tijdelijk bedoelde '*informal settlements*' in Libanon die er inmiddels al jarenlang staan tot de gesloten '*asylum facility without facilities*' Moria op het Griekse eiland Lesbos. De WBS-denktank reisde in wisselende kleine delegaties langs die denkbeeldige migratieketen, interviewde onderweg betrokkenen, lokale deskundigen en omstanders. Die bevindingen werden vervolgens in de plenaire denktank besproken met andere wetenschappers, politici en deskundigen uit het veld en naast beschikbaar onderzoek gelegd. Op de website [www.vanwaardeinternationaal.nl](http://www.vanwaardeinternationaal.nl) zijn dit verkennend onderzoek en de route die is afgelegd goed te volgen, ook visueel, dankzij fotograaf Werry Crone. Het onderzoek is mede mogelijk gemaakt door steun van de Nederlandse delegatie in de S&D-fractie in het Europees Parlement en het WBS-Europafonds.

## De schakels van de migratieketen

Dit boek begint met het verhaal van *Fadel Wrrak* die in de zomer van 2015 van Aleppo naar Ter Apel vluchtte. Daarop volgen twee hoofdstukken over onze normatieve en juridische uitgangspunten bij de benadering van de vluchtelingencrisis. Onze kaders. Daarin staat de vraag centraal in welke mate en hoe onze morele en juridische uitgangspunten opnieuw geformuleerd en doordacht moeten worden? Ofwel: welke waarden en welk mens- en maatschappijbeeld kunnen richting geven aan ons vluchtelingen- en opvangbeleid? En bieden de bestaande juridische kaders van de internationale en Europese verdragen een adequaat houvast ten aanzien van de huidige en aanstaande grote uitdagingen, of is herziening aan de orde? Wie heeft er recht op bescherming? Wat houdt die bescherming in, hoe zit het met toegang tot voorzieningen en rechten? Is de bescherming van vluchtelingen tijdelijk? En waar moet bescherming worden geboden: in Europa, in de regio en/of in veilige derde landen? In een tweetal inleidende bijdragen, van de hand van *Mark Elchardus*, *Monika Sie Dhian Ho* en *Myrthe Wijnkoop*, wordt dit morele en juridische kader uiteengezet.

Vervolgens volgen we de schakels van de migratieketen, de route van de vluchtelingen van oorlogsgebied tot land van asiel. Er zijn, om te beginnen, analyses van een aantal belangrijke herkomstlanden van vluchtelingen. *Jan Gruiters* analyseert de (burger)oorlog in Syrië, en constateert dat de internationale gemeenschap hier ernstig faalt. *Mikal Tseggai* besteedt aandacht aan het onder het grote publiek relatief onbekende Eritrea, dat wel een van de landen is waaruit veel vluchtelingen in Nederland terecht komen. Vervolgens beschouwt *Karlijn Muiderman* de smokkelroutes in West- en Noord-Afrika, die aansluiten op de Centraal-Mediterraanse route via Libië naar Europa, die steeds verder aan belang wint, met name voor economische migranten.

De volgende schakel zijn de zogenaamde 'landen in de regio', de aan de brandhaarden grenzende landen die tekenen voor een ongekend omvangrijke opvang van vluchtelingen. Denk aan Libanon, Jordanië en Turkije. *Myrthe Wijnkoop* argumenteert dat opvang in de regio momenteel ernstig tekortschiet in humanitaire termen. Niet opvang, maar bescherming – met toekomstperspectief – zou bij de hulpverlening in de regio centraal moeten staan. *Giselle Schellekens* en

*Simon van Melick* betogen dat in tijden van conflict de internationale gemeenschap zich niet alleen op humanitaire hulpverlening moet richten, maar ook op wederopbouw in de conflictlanden. Heel concreet laten ze zien hoe dat kan door Syrische jongvolwassenen in de vluchtelingenkampen in de regio universitair onderwijs te bieden, en hoe (al dan niet vrijwillig) teruggekeerde migranten kunnen helpen bij de ontwikkeling van hun land.

*Cyrille Fijnaut* analyseert het Europees beleid ten aanzien van de buitengrenzen van de EU. Die grenzen worden met een reeks van maatregelen en interventies steeds verder buiten de EU gelegd. Aan de hand van het voorbeeld Spanje laat hij zien, hoe vergaand Europa zich inmengt in Noord- en West-Afrika om irreguliere migratie en mensensmokkel tegen te gaan. *Kati Piri* maakt de balans op van de EU-Turkijedeal. Ze ziet voor- en nadelen, maar roept bovenal op tot een meer humaan, meer effectief, en meer gezamenlijk Europees asielbeleid.

Ten slotte richten we ons op een aantal landen van bestemming: Duitsland, Zweden en Nederland. *Lisa Pelling* analyseert hoe Zweden de *stress test* van de vluchtelingencrisis wist te doorstaan, onder meer door een forse ommezwaai in het Zweedse asielbeleid. *Michael Bröning* op zijn beurt laat zien hoe in Duitsland de veelgeroemde Duitse ‘*Willkommenskultur*’ van bondskanselier Angela Merkel niet het volledige verhaal vertelt, en dat met name het Duitse integratiebeleid een punt van zorg is. De drie laatste hoofdstukken van dit boek gaan over integratie in Nederland. *Han Entzinger* brengt de dilemma’s in kaart bij de opvang en integratie van vluchtelingen, en komt met praktische beleidsaanbevelingen. *Mark Elchardus* brengt empirisch onderzoek naar de integratie van moslims in Europa bijeen en probeert daaruit lessen te trekken voor een succesvolle integratie van nieuwe moslimvluchtelingen in Europa. De politiek van de vluchtelingencrisis is het thema van de bijdrage van *René Cuperus*. Daarin betoogt hij dat niet *Gesinnungsethik* maar *Verantwortungsethik* de vluchtelingenpolitiek zou moeten inspireren, wil deze over een duurzaam draagvlak kunnen beschikken, zeker in een riskante tijd van populistische contrarevoluties tegen het establishment, multiculturalisme en Europa. Door het hele boek heen zal de lezer reportages aantreffen van fotograaf *Werry Crone* (foto’s) en *Annelies Pilon* (tekst). Zij brengen in woord en beeld de verschillende schakels van de migratieketen heel dichtbij.

## Tot slot

In dit boek worden aldus nieuwe of opnieuw beargumenteerde normatieve en juridische uitgangspunten toegepast op de verschillende schakels in de migratieketen. Er wordt ingezoomd op enkele (conflict)landen van herkomst (de oorlog in Syrië, de bizarre dictatuur in Eritrea). We verkennen smokkelroutes in West-Afrika en analyseren uitgebreid de veelbesproken ‘opvang in de regio’. Met eigen reportages uit Libanon en Jordanië, waar ongekend grote aantallen vluchtelingen worden opgevangen. We kijken naar het Europese grensbeheer en naar de landen van eerste aankomst, met een reportage van het Griekse eiland Lesbos en de geïmproviseerde kampen aan de Grieks-Macedonische grens na de EU-Turkijedeal. Speciale aandacht is er voor Duitsland en Zweden, de landen die de grootste aantallen vluchtelingen voor hun rekening namen. Hoe is daar de eerste opvang en de eerste integratie verlopen? Welke politiek-maatschappelijke dynamiek is door de vluchtelingenpolitiek ontstaan? En ten slotte is er aandacht voor Nederland, als land van bestemming. Zo worden, uniek in een boek als dit, alle schakels van de migratieketen analytisch aan elkaar geregen en langs morele en juridische uitgangspunten gelegd.

De vluchtelingencrisis is een *reality test* die op grenzen is gestuit. Dit boek laat zien op welke grenzen, en welke consequenties daaruit getrokken moeten worden, wil de nieuwe wanorde nabij Europa en rond het Europese vluchtelingenbeleid enigszins in goede, humanitaire banen worden geleid, die op duurzaam draagvlak in Europa kunnen rekenen.

*Monika Sie Dhian Ho, René Cuperus & Annelies Pilon*







‘De reisagent wilde ons straffen omdat wij de boot hadden gescheurd’

---

## OP DE VLUCHT | FADEL

---

ANNELIES PILON

Fadel Wrrak is 35 jaar. Hij komt uit Aleppo. Daar had hij een eigen winkel en fabriek in bruids- en feestkleding. In 2011 trouwde hij met Hadeem. Ze woonden pas drie maanden in hun eigen huis toen dat door de oorlog verwoest werd. Vervolgens trokken ze in bij zijn schoonouders. Daar werd hun oudste zoon geboren en in het begin van 2016 hun tweede zoon. Fadel heeft hem nog niet vastgehouden.

### De eerste etappe: van Syrië naar Turkije

‘Vanaf de eerste dag wist ik dat ik naar Nederland wilde. Ik houd van het Nederlandse voetbal: Ajax, PSV Eindhoven. Ik liet mijn zwangere vrouw en mijn zontje van vier achter. Mijn paspoort heb ik aan mijn schoonouders gegeven, zodat ik geen officiële papieren bij me had.

Mijn reis begon toen ik van Aleppo naar Aleppo ging. Dat klinkt erg grappig, maar het was nodig. Ik woonde met mijn familie in een wijk van Aleppo die onder controle van de regering was. Daarvandaan kon ik niet legaal naar een ander deel van de stad, omdat ik dan zou worden opgeroepen voor de dienstplicht voor reservisten. Om te vluchten moest ik daarom eerst naar de andere kant van Aleppo zien te komen. Dat lukte door met het openbaar vervoer naar Hama ten zuiden van Aleppo en vervolgens naar Idlib in het westen te reizen. Op die reis kwamen we langs wel dertig checkpoints. Elke keer moest ik geld betalen, anders zouden ze me aangeven. De ene vroeg 2000 lira, anderen weer 500 en soms wel 5000 lira.

Toen ik na elf uur reizen in West-Aleppo aankwam, heb ik daar tien dagen bij een vriend gelogeed. Van daaruit heb ik een reisagent gezocht. Sommigen

vroegen wel 500 dollar om me de Turkse grens over te helpen. Uiteindelijk vond ik iemand die het voor 20.000 lira (80 dollar) wilde doen.

De grens bleek gesloten te zijn en de grenswachten richtten hun wapens op alles wat maar bewoog. De reisagent vertelde me dat het heel simpel zou zijn om de grens over te gaan en dat het niet nodig was bang te zijn. Bij de grens bleken een paar duizend mensen te zitten. Ze sliepen in de open lucht. Kinderen, vrouwen en ouderen en veel families verbleven daar al een paar dagen. Volgens mijn reisagent had ik een voordeel omdat ik jong ben en kan rennen. Toen de nacht viel begonnen de twaalf gevaarlijkste uren van mijn leven. De eerste poging mislukte omdat we bijna ontdekt werden door Turkse soldaten die geld aannamen van mensensmokkelaars en sigarettensmokkelaars. Mijn reisagent besloot dat we op een andere plek de grens over zouden gaan. Hij zei dat we het twee kilometer verder weer zouden proberen. Het bleek verder te zijn. Ik denk wel tien kilometer. We waren met zijn vieren: een jonge man met zijn vrouw, een man van rond de veertig en ik.

Onze reisagent begon het hek open te knippen, zodat we er doorheen konden kruipen. Ineens hoorden we geluid. We hielden ons schuil in het gras. We zagen een soldaat met een zaklamp en een wapen in zijn hand. Toen hij het opengeknipte hek zag, laadde hij zijn geweer. Even was het op mij gericht. Mijn adem stokte in mijn keel. Hij keek rond, maar omdat hij ons niet zag, liep hij weg. De reisagent stelde voor dat we even rustig zouden blijven zitten. Het was toen half elf 's avonds. Twintig minuten later vroeg hij ons om onmiddellijk de grens over te gaan. Hij wees op een groot licht en zei dat we in de richting van die lamp moesten lopen. Ik rende als eerste, de jonge man en zijn vrouw volgden mij. De andere man besloot het risico niet te nemen.

We renden een heuvel op en moesten daarna naar de vallei. Toen bleek dat we niet alleen waren. Heel veel mensen renden tegelijk met ons mee. De grenspolitie begon op ons te schieten. We renden in het donker richting het licht. Ik weet niet hoe vaak ik ben gevallen. Het enige waaraan ik kon denken was dat ik naar het licht toe moest. Uiteindelijk kwam ik bij het licht aan. Het bleek de minaret van een moskee te zijn. Ik keek op mijn horloge: het was kwart over zes in de ochtend. Als een van de eersten ging ik de moskee binnen. Daar kreeg ik water.

Na een tijdje ging ik naar buiten en klopte op de deur van een van de huizen. Er stond een tractor voor de deur. Ik vroeg hem of hij me naar het dichtstbijzijnde station wilde brengen. Hij vroeg hier geld voor. Met de bus ben ik naar een vriend in Gaziantep gereisd, vijf uur verder.’

### **De tweede etappe: van Turkije naar Griekenland**

‘Na een dag in Gaziantep ben ik met de bus naar Istanboel gereisd, waar ik tien dagen bij een andere vriend logeerde. Ik probeerde van daaruit de volgende etappe van mijn vlucht te regelen, maar dat lukte niet. Daarvoor moest ik eerst naar Izmir.

De eerste nacht sliep ik op straat omdat alle hotels vol zaten, met Syriërs. Onze groep die zich in Izmir vormde, bestond uit ongeveer twintig mensen. Na een week hadden we een deal met een reisagent gesloten. Hij vertelde dat de overtocht ongeveer een half uur zou duren en dat er veertig mensen op de boot zouden gaan. Hij vroeg aan iedereen 1000 dollar. De boot lag op een afgelegen plek waar verder alleen migranten waren zoals wij. Aan de andere kant van het water zagen we Lesbos liggen. Onze reisagent vroeg of we overbodige bagage achter wilden laten. Hij vroeg ons ook de boot naar de zee te tillen. Het strand bestond uit rotsen en we hadden niet door dat er een scheur in de bodem kwam.

Onze schok was groot toen bleek dat we met 67 mensen in plaats van 40 op de boot moesten. Toen we zeiden dat dat niet ging, trok de reisagent een pistool en dwong ons aan boord te gaan. Na ongeveer twee kilometer begon water in de boot te lopen. We besloten terug te gaan omdat we anders zouden verdrinken. We sliepen in onze natte kleren in de open lucht en hadden geen eten of drinken. De reisagent wilde ons straffen omdat wij de boot hadden gescheurd. Hij gaf ons een kleinere boot, maar dat bleek onmogelijk. Toen besloot hij de eerste boot te repareren. Met die boot zijn we toen voor de tweede keer de zee opgegaan. Na ongeveer een half uur hield de motor ermee op. We waren midden op zee. Na meerdere pogingen lukte het om de motor aan de praat te krijgen. Dit gebeurde daarna nog een paar keer. Uiteindelijk kwamen we op Lesbos aan. De haven van Mytilini was veertig kilometer verderop. Voor

de vrouwen en kinderen waren bussen geregeld. De mannen moesten lopen. Ik heb een taxi genomen. Na zes dagen in de haven van Mytilini zijn we naar Athene gebracht.’

### De derde etappe: gevangen in Hongarije

‘Van hier ging de reis een stuk gemakkelijker. Van Athene via Thessaloniki naar Macedonië en vervolgens door naar Servië. Het werd moeilijk toen ik bij de Hongaarse grens aankwam. Het Rode Kruis wachtte ons op samen met meerdere televisieploegen. Zij vertelden dat de Hongaarse regering ons met de bus naar Boedapest zouden brengen zodat we vandaar verder konden reizen. Ze brachten ons echter naar een dichtbij gelegen gevangenis voor een eerste nacht. We werden als dieren in kooien opgesloten. Een van ons weigerde varkensvlees te eten. Daarop werd hem water en eten ontzegd. Vervolgens werden we naar een grote gevangenis gebracht.

We zaten in een kamer zonder dekens en kussens. Ze behandelden ons als zieke dieren, met hun handschoenen en mondkapjes. De enige wc die het deed was in onze ‘kamer’, dus iedereen gebruikte die. We hebben daar vier dagen gezeten. Het was verschrikkelijk. Ze fouilleerden ons tot in ons ondergoed. Uiteindelijk dwongen ze ons onze vingerafdrukken af te geven. Ze dreigden met drie jaar gevangenisstraf als we dat niet deden. Uiteindelijk heb ik mijn vingerafdrukken gegeven. Toen lieten ze ons gaan en brachten ze ons met de bus naar een treinstation. De bus was overvol. Een man was astmapatiënt. Hij stikte bijna maar kreeg geen enkele hulp.

Op het station stond een groep jonge mensen klaar waaronder artsen, met medicijnen en eten. Zij hielpen ons met het kopen van een treinkaartje naar Boedapest. Van daar zijn we doorgegaan naar de Oostenrijkse grens. Met een groepje hebben we een taxi genomen naar Wenen. Daar was ook weer een groep mensen op het station die vluchtelingen hielp. Het was zo druk dat we niet meer mee konden met de trein naar München. Er was een hele aardige vrouw die ons mee naar huis nam. De volgende zijn dag we naar Duitsland gegaan, per trein. Daar heb ik nog twee dagen bij familie gelogeed voor ik naar Nederland door ben gereisd.’

## De laatste etappe: Nederland

‘Op 13 september 2015 kwam ik in Nederland aan, anderhalve maand na mijn vertrek uit Aleppo. In Ede woont een familielid waar ik twee dagen ben gebleven voor ik me in Ter Apel meldde. Op 15 september heb ik asiel aangevraagd. De volgende dag ben ik naar azc Utrecht gebracht. Daar heb ik twee weken gewoond voor ik weer terug moest naar Ter Apel om mijn vingerafdrukken te laten afnemen. Na vijf dagen in Ter Apel ben ik naar het azc in Luttelgeest gegaan. Daar ben ik zeven maanden gebleven. Omdat ik vingerafdrukken in Hongarije heb afgegeven, duurde het lang voordat ik hoorde of ik definitief hier mocht blijven. Ik was heel lang bang dat ik terug zou moeten naar Hongarije vanwege de Dublin-regel.

Op 4 juli 2016 diende mijn zaak voor de rechter en op 9 juli hoorde ik dat ik in Nederland mocht blijven. Ik heb alle data bijgehouden. Vanaf de uitspraak van de rechter woonde ik in het azc in Leersum. Op 22 juli kreeg ik mijn verblijfsvergunning en op 20 september ben ik in een gedeeld huis gaan wonen in Leidschendam, voor het eerst buiten een azc. Ik woon daar met nog drie Syriërs. Twee jonge mannen van begin twintig en een man die net als ik op gezinshereniging wacht. Op 2 november 2016 hoorde ik dat mijn vrouw en kinderen eind januari naar Nederland mogen komen. Het wachten duurde wel heel erg lang. Ik wou dat IND sneller kon beslissen.

VWN (Vluchtelingenwerk Nederland – red.) in Leidschendam heeft mij heel goed geholpen. Ook nu weer met voorbereiding voor de komst van mijn gezin. Sinds begin november volg ik Nederlandse les, drie dagen in de week. Ik wil zo snel mogelijk goed Nederlands leren. Het eerste deel van mijn inburgering heb ik afgesloten toen ik de participatieverklaring tekende. Het fijnste aan Nederland vind ik dat dit een rechtsstaat is. En de mensen zijn heel aardig. Iedereen probeert te helpen. Daarom wilde ik ook naar Nederland. Hier zijn geen mensen zoals in Duitsland die azc’s in brand steken. Ik probeer het nieuws in Nederland te volgen. Ook luister ik veel Nederlandstalige liedjes.’

## Aleppo

'Ik hoop hier in Nederland weer te kunnen gaan werken in de mode. Na mijn middelbare school ben ik Business Administration gaan studeren. Die opleiding heb ik niet afgemaakt, omdat ik tegelijk begon met werken. Eigenlijk werkte ik altijd. De winkel was open van 's ochtends vroeg tot 's avonds laat. Dat is hier in Nederland heel anders. Als mijn winkel gesloten was, ging ik 's avonds nog door naar de fabriek om te kijken of daar alles goed ging. Vaak was ik pas om twee uur 's nachts thuis.

Het is heel moeilijk om te zien wat er gebeurt in Syrië en vooral in Aleppo. Ik volg het nieuws in Syrië dagelijks. Vooral via Facebook. Sinds ik vorige week bij een nieuwsbericht een foto van mijn huis zag waarvoor een bom was ontploft, maak ik me nog grotere zorgen om mijn familie. Gelukkig maken zij het nog goed, maar ik ben heel erg bang. De afgelopen twee nachten heb ik niet geslapen. Een van mijn beste vrienden in Aleppo heeft gezien hoe een man en kind levend werden verbrand. Tegelijk zie ik berichten van mensen in West-Aleppo die feest vieren omdat burgers in het oosten van de stad om het leven worden gebracht. Ik ga nog liever dood dan dat ik mensen feest zie vieren vanwege de dood van anderen. Ik ben pas gerust als mijn vrouw en kinderen hier zijn.'

DECEMBER 2016

*Vooraf*

# Morele en juridische uitgangspunten





## I.

# Investeren in solidaire gemeenschappen

*Bescherming van vluchtelingen: normatieve uitgangspunten*

MARK ELCHARDUS & MONIKA SIE DHIAN HO

Het publieke debat over de vluchtelingencrisis is de afgelopen jaren snel gepolariseerd, met harde verwijten over en weer. Posities worden *geframed* alsof het zou gaan tussen de voorstanders van gesloten versus open grenzen, tussen realisten en idealisten, hartelozen en hersenlozen. Paul Scheffer herinnert aan Max Webers onderscheid tussen een overtuigingsethiek en een verantwoordelijkheidsethiek en confronteert het *rücksichtslos* volgen van principes aan de ene kant met handelen op basis van reflectie over de voorzienbare gevolgen aan de andere kant.<sup>14</sup>

Maar is de problematiek waar we mee te maken hebben niet zo schrijnend en de opdracht die voor ons staat zo enorm, dat we voorbij deze schrille contrasten willen? Is de rede, het realistisch inschatten van de gevolgen van ons handelen, nu net niet onmisbaar om ons hart gevolgrijk te laten spreken, en onze principes en idealen waar te maken? Is het geen tijd om te erkennen hoe ongelooflijk moeilijk het is om een menswaardig en effectief asiel- en migratiebeleid in de praktijk te brengen, en te streven naar een zo sterk mogelijke *evidence base* en een zo breed mogelijk draagvlak daarvoor? In deze bijdrage proberen we een aantal normatieve grondslagen voor een hedendaags asiel- en migratiebeleid te formuleren.

### Waarom normatieve uitgangspunten?

Bezinning op onze normatieve uitgangspunten is ten eerste nodig omdat het verleden ons onvoldoende handvatten aanreikt om met dit heden en de toekomst om te gaan. Europa kreeg weliswaar in de na-oorlogse periode al eerder

met grote aantallen vluchtelingen te maken, onder andere door de repressie van de Islamitische Republiek van Khomeini, de oorlog in Afghanistan, de Amerikaanse invasie van Irak, de crisis in Somalië, en het uiteenspatten van Joegoslavië. Leo Lucassen herinnert er in zijn bijdragen aan het debat terecht aan dat de instroom van tienduizenden vluchtelingen in een jaar niet zonder precedent is. Waar dit echter om relatief geïsoleerde conflicten ging, geven trendanalyses over de afgelopen tien jaar en de vooruitzichten voor de komende jaren een bijna *across the board* verslechterend beeld voor de regio ten zuiden en oosten van Europa.

Aangezien migratie vanuit deze regio's naar Europa vooral wordt gedreven door geweld (vluchtelingen) en gebrek aan economische perspectief (migranten) wordt verwacht dat de druk structureel zal toenemen.<sup>15</sup> In de woorden van de Secretaris-Generaal van de Arabische Liga Ahmed Aboul-Gheit: 'In the Southern Mediterranean and the Middle East, never in the last two hundred years we witnessed a destruction we are witnessing today. (...) We see a civil war taking place across the region, from Libya to Syria to Iraq to Yemen. A civil war that people in Europe are characterizing as the Arab Spring. I call it the Arab destruction.'<sup>16</sup> Men spreekt dus nog wel van een vluchtelingen crisis, en wat het menselijke leed betreft, is het dat zeker. Maar de term 'crisis' suggereert een relatief kortstondig en hevig gebeuren, terwijl het duidelijk is dat het om een structureel probleem gaat, een gevolg van de naar verwachting voortdurende wanorde nabij Europa.

Wat onze tijd bovendien kenmerkt is een cumulatie van integratieopdrachten. De uitdaging om nieuwe groepen vluchtelingen perspectief te bieden komt boven op de opdracht om eerdere uit vlucht en migratie geboren diaspora in de samenleving op te nemen. Recent onderzoek in Nederland naar de integratie van het cohort asielzoekers die in de periode 1995 tot 1999 werden ingeschreven en die in 2012 nog in Nederland woonden, is hoopgevend waar het gaat om de schoolprestaties van de kinderen van vluchtelingen. Het onderzoek laat echter ook zien dat de ouders van de vluchtelingenkinderen moeite hebben om aan te haken. Ze hebben minder vaak werk dan andere migranten uit dezelfde periode. Eerder onderzoek laat ook zien dat voor verschillende groepen vluchtelingen geldt dat de werkloosheid en de bijstandsafhankelijkheid hoog blijven.<sup>17</sup>

Naast deze problemen bij de economische integratie, zijn de sociale en culturele integratie van vluchtelingen en migranten een maatschappelijk en zelfs politiek issue geworden. Met name de wederzijdse beeldvorming tussen moslims en niet-moslims is in de afgelopen jaren negatiever geworden.<sup>18</sup> Zo verdedigde de Hongaarse premier Viktor Orbán de eigenstandige bouw van messcherpe hekken met de claim dat Hongarije geen grote aantallen moslims wil opnemen. ‘We do not like the consequences’, verklaarde hij desgevraagd, refererend aan de Ottomaanse overheersing in de zestiende en zeventiende eeuw.<sup>19</sup> Ook in Nederland is ‘de-islamisering’ het eerste en belangrijkste punt uit het verkiezingsprogramma van de Partij voor de Vrijheid van Geert Wilders, die op de tweede plaats eindigde bij de laatste Tweede Kamerverkiezingen, onder andere door ‘geen immigranten meer uit islamitische landen’ toe te laten. Dit alles betekent een nieuwe context voor het asiel- en immigratiebeleid.

Een tweede reden voor reflectie op onze normatieve grondslagen is dat algemene waarden, zoals bijvoorbeeld vrijheid, gelijkheid, solidariteit of broederlijkheid, onvoldoende houvast bieden bij de ontwikkeling van een asiel- en migratiebeleid. Welke vrijheid primeert, die van de vluchteling op zoek naar bescherming of die van de autochtoon die diversiteit afwijst en de verworvenheden van zijn gemeenschap rabiaat verdedigt en afschermt? Betekent gelijkheid dat ‘... een Syrische moeder evenveel recht heeft op geluk voor haar kind als een Vlaamse moeder’, zoals Willy Claes betoogde?<sup>20</sup> En maakt dat burgerrechten in Vlaanderen universeel zoals mensenrechten dat zijn? Of verwoordt hij het streefdoel dat kinderen in Syrië recht hebben op de condities die in Vlaanderen tot geluk leiden? Omvat broederlijkheid de wereldbevolking – worden we allemaal *brothers by becoming equally others*<sup>21</sup> – of verwijst broederlijkheid naar een meer intense, meer eisende en dus onvermijdelijk ook meer restrictieve band?

Het komt ons voor dat deze verschillende interpretaties van de basiswaarden, een rechtstreeks gevolg zijn van de uiteenlopende manieren waarop mensen en samenlevingen worden benaderd, een gevolg zijn van fundamenteel verschillende mens- en maatschappijbeelden.<sup>22</sup> Onze stelling is dat de beargumentering van een normatief kader vooraf de explicitering van mens- en maatschappijbeelden vereist en dat een keuze voor normatieve uitgangspunten een voorafgaande keuze van mens- en maatschappijbeelden veronderstelt. Onze mens- en

maatschappijopvattingen bepalen immers hoe we algemene waarden, zoals bijvoorbeeld vrijheid, gelijkheid en solidariteit, menen te kunnen realiseren. In die zin is de grondslag van een ethische keuze niet louter filosofisch, maar in grote mate sociologisch. We zullen beargumenteren dat de wetenschappelijke evidentie alle reden geeft om afscheid te nemen van het economisme dat de laatste decennia dominant is geweest in onze concepties van mens en maatschappij en daardoor ook het migratiebeleid diepgaand heeft beïnvloed. In plaats daarvan zullen wij het samenlevingsproject (of sociale model) centraal stellen, dat de realisatie van waarden mogelijk maakt. Deze keuze voor gemeenschapsdenken in plaats van voor individualisme heeft implicaties voor de wijze waarop asiel- en migratiebeleid wordt benaderd. In deze bijdrage willen we een aantal van die implicaties expliciteren.

Solidair gemeenschapsdenken en het verwerpen van economisme en instrumentaliseren van mensen, hebben drie belangrijke implicaties voor vluchtelingenbeleid:

1. Individuen die in hun eigen gemeenschap worden bedreigd (vervolging omwille van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele voorkeur), of een reëel risico lopen op ‘ernstige schade’ in hun gemeenschap, verdienen bescherming, in de regio van herkomst of in een ander (Europees) land. De EU dient zich in internationaal verband in te zetten voor een genereus mondiaal hervestigingsprogramma, en EU-lidstaten dienen legale en veilige routes voor vluchtelingen naar Europa mogelijk te maken. Het EU-beleid mag niet eenzijdig gericht zijn op sluiting.
2. Dat impliceert dat onderscheid wordt gemaakt tussen vluchtelingen en overige migranten. Asiel is een recht van een individu. Migratie moet ook worden beoordeeld op basis van zijn bijdrage aan het land van herkomst en bestemming. Dat onderscheid is ook belangrijk om in een democratische samenleving het draagvlak voor asiel te borgen. De grote verantwoordelijkheden die de komende tijd voortvloeien uit een correct asielbeleid impliceren dat het migratiebeleid een afgeleide zal moeten zijn van dat beleid.
3. Bij het ontwikkelen van een migratiebeleid en de opname van vluchtelingen dienen gemeenschappen en hun samenlevingsprojecten centraal te staan. Voor het behoud en de verdere ontwikkeling van ons samenlevingsproject

is het cruciaal dat de integratie van vluchtelingen zo goed mogelijk verloopt en dat burgers een gevoel van controle over de integriteit van hun gemeenschap behouden of herwinnen. Intensieve betrokkenheid op gemeenschappen dient eveneens te gelden voor de landen in de regio die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Zij verdienen forse ondersteuning, zowel vanuit een motief van internationale solidariteit, als van welbegrepen eigenbelang. Actieve betrokkenheid bij gemeenschappen impliceert ook een beleid gericht op de oorzaken van vlucht en migratie. Dat brengt ons onvermijdelijk bij de kernvragen hoe bij te dragen aan een leefbare wereldorde, internationale handel eerlijk te maken, internationale financiële markten te reguleren, belastingontwijking tegen te gaan, ongelijkheid terug te dringen, mensen kansen te geven hun land te veranderen, hen daarbij doeltreffend en daadwerkelijk te helpen.

In wat volgt, verduidelijken en verdedigen we eerst de gekozen uitgangspunten, daarna lichten we de hierboven genoemde implicaties nader toe.

### **Economisme versus maatschappijbreed denken**

Een belangrijk verschil in maatschappijopvatting, met verstrekkende gevolgen voor hoe over asiel en migratie wordt gedacht, betreft de verklaring die wordt gegeven voor de toestand waarin een land zich bevindt en voor de ontwikkelingsmogelijkheden van dat land. Dikwijls, zowel ter radicale linkerkant als bij neoliberale denkers, worden verschillen tussen landen beschouwd als louter een kwestie van materiële verschillen die dan, vooral door linkse denkers, worden toegeschreven aan machtsverhoudingen of meer specifiek aan de afhankelijkheid (dependentie) en de exploitatie van perifere landen door zogeheten centrumlanden. Men kan die visie omschrijven als economisme. Zij staat in contrast met een nadruk op cultuur, vormen van sociale binding en instituties als een verklaring voor de armoede, rijkdom en groeikansen van landen.

Een meer cultuurgevoelige benadering steunt doorgaans op het werk van Max Weber. Zij werd radicaal verwoord door David Landes in een essay met de titel 'Culture makes almost all the difference'.<sup>23</sup> Wij menen dat aandacht voor cultuur

best wordt ingebed in een multidimensionele of maatschappijbrede benadering waarin de aandacht gaat naar materiële verschillen en machtsverhoudingen, evenals naar instituties en de houdingen en waarden waarvan deze instituties de uiting zijn, alsook de habitus waarop hun dagelijkse werking steunt. Recent en specifiek in de context van migratieproblematiek drukte Paul Collier dit uit door te spreken van een *sociaal model*: het is het geïntegreerde, samenhangende geheel van instituties, narratieven en normen, dat landen toerust om een succesvolle rechtsstaat te zijn die zijn burgers veiligheid, waardigheid en kansen op welvaart en welzijn biedt.<sup>24</sup>

Zo'n sociaal model (wij zullen van een *samenlevingsproject* spreken omdat sociaal model iets statisch suggereert en project een streefdoel omschrijft) waarin sociale binding, politieke besluitvorming, economische activiteit en culturele sturing zijn geïntegreerd, wordt gedragen door een gemeenschap. Wat economisch wordt gepresteerd, is sterk afhankelijk van de wijze waarop het economische handelen in een samenlevingsproject is ingebed. Collier verwijst naar evidentie die aantoont dat de productiviteit van een migrant ongeveer tien keer zo groot wordt bij een verandering van werken in de context van het sociaal model van een arm naar werken in een sociaal model van een rijk land.<sup>25</sup> Het is dus niet de individuele bekwaamheid van de betrokken persoon die doorslaggevend is, wel de context waarin deze kan werken en leven. De mogelijkheid tot individuele productiviteitswinst is vooral een door een collectiviteit over de tijd opgebouwde verworvenheid, en in mindere mate een gevolg van individuele bekwaamheid. De persoonlijke prestatie is met andere woorden voor een groot deel collectief bepaald.

### **De gevolgen van het economisme voor het migratie- en asielbeleid**

Economisme was de laatste decennia, vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw, toonaangevend. Het liet en laat zijn invloed op het migratiebeleid en asieldebat op verschillende manieren gelden. Onder meer door van economisch nut (inzetbaarheid op de arbeidsmarkt) een toetssteen voor de aanvaardbaarheid van immigratie of zelfs, in bepaalde voorstellen, van asiel te maken.<sup>26</sup> Dit is, nog afgezien van de empirische vraag in welke mate dit netto bijdraagt aan welvaart en welzijn, om drie verschillende redenen problematisch.

Ten eerste wordt de kern van het asielrecht ontkend als men economische criteria hanteert om over asiel te beslissen. Welke normatieve grondslag men ook kiest voor het asielrecht, het is duidelijk dat de gronden voor het bieden van bescherming aan mensen liggen in de motieven van de vlucht, niet in opportunitieverwegingen van de asielverlener. Ten tweede exploiteert het gebruik van economische criteria in het migratiebeleid, wanneer het om grote aantallen gaat, de ongelijkheid in de wereld en het gegeven dat de meeste landen wel beperkingen aan immigratie, maar niet aan emigratie stellen. Onder die condities komt het stellen van economische criteria in feite neer op het afromen door rijke landen van de *human resources* van arme landen. Ten derde wijst het economisme op een al te beperkte maatschappijvisie. Het volstaat immers niet rekening te houden met verwacht economisch nut, als we weten dat het in feite gaat om inpassing in een sociaal model of samenlevingsproject. Opname in een samenleving – integratie – omvat met andere woorden meer dan economische zelfredzaamheid. De huidige spanningen in Europa rond de integratie van minderheden en de opvang van vluchtelingen maken dit inmiddels duidelijk. Economisme impliceert de reductie van integratie tot (sociaal)economische integratie. Maar er is inmiddels voldoende evidentie die aantoont dat materiële vooruitgang en zelfs vooruitgang in opleidingsniveau niet noodzakelijk leiden tot sociale en culturele integratie, tot meer contact tussen immigranten en autochtonen, tot opvattingen die naar elkaar toe groeien, en minder gevoelens van vervreemding.<sup>27</sup> De reductie, onder invloed van het economisme, van integratie tot economische integratie is waarschijnlijk een van de belangrijke oorzaken van de wederzijdse vervreemding die is gegroeid tussen bepaalde minderheden en de autochtone meerderheid.<sup>28</sup>

In de benadering van de opdracht van integratie leidt het economisme tot blindheid voor de rol van sociale binding en cultuur. Daardoor ontstaat er een *bias* om de integratie van nieuwe groepen te verklaren op basis van de migratie-ervaring of de minderheidsstatus, zonder rekening te houden met hun sociale en culturele specificiteit. Daardoor wordt, in onderzoek en beleid, onvoldoende rekening gehouden met gevoelens van identiteit, de rol van religie en opvattingen, banden en communicatie met de landen van herkomst, en ontwikkelingen in die landen. Mensen worden benaderd, niet als leden van een gemeenschap en

draggers van een cultuur, maar als economische entiteiten, niet fundamenteel verschillend van machines. Een van de grootste gebreken van het economisme is ook de blindheid voor de reactie van de ontvangende gemeenschappen op nieuwkomers en, in het verlengde daarvan, de krampachtige pogingen om die reacties, als ze onmiskenbaar worden, te reduceren tot vrees voor economische concurrentie. De beperkte draagwijdte van die verklaring is inmiddels aangetoond.<sup>29</sup>

### Individualisme en gemeenschapsdenken

Een tweede fundamentele keuze inzake mens- en maatschappijbeeld heeft betrekking op de wijze waarop men de relatie tussen het individu en de gemeenschap benadert. Het gaat daarbij om de keuze tussen individualistisch denken en gemeenschapsdenken. Een goede gids voor de individualistische benadering van mens en maatschappij, is het openingshoofdstuk – *Individualism: true and false* – van Friedrich Hayeks *Individualism and economic order*. Daarin specificiert Hayek de fundamentele principes die volgens hem leidend moeten zijn bij het inrichten van de samenleving. ‘Religie,’ zo schrijft hij, ‘geeft ons daarbij onvoldoende richting’. In plaats daarvan stelt hij het ‘individualisme’.<sup>30</sup> Het ware individualisme is volgens hem geen politieke doctrine, maar een theorie over de samenleving: een manier om de fundamentele krachten die de samenleving vormen, te begrijpen en te ordenen. Het is dus de grondslag waarop de samenleving kan worden begrepen en waaraan ook de politiek zijn kompas moet ontlenen. Hayek onderscheidt zich van een aantal van zijn latere volgelingen, omdat hij het evidente niet ontkent, niet ontkent dat het individu wordt bepaald door zijn sociaal wezen, product is van een geschiedenis en een gemeenschap.<sup>31</sup> Zijn basisstelling is echter dat we dat moeten vergeten, daar gewild blind voor moeten zijn. Het individu moet zich volgens Hayek opstellen en dient te worden benaderd als iemand die dat verleden en de gemeenschap gebruikt als instrumenten bij het nastreven van zijn doelen, zonder zich schatplichtig te voelen aan de collectief opgebouwde handelingscapaciteit. Het individu moet zich, met andere woorden, niet laten richten door verplichtingen ten opzichte van dat verleden of die gemeenschap, maar enkel door de verwachte reacties van de andere individuen.<sup>32</sup>



Het is op dat punt dat de wegen van een individualistische benadering en van het gemeenschapsdenken scheiden. Voor het gemeenschapsdenken stelt zich prioritair de vraag hoe de over de generaties en door de gemeenschap opgebouwde individuele handelingscapaciteit kan worden bewaard en ontplooid, en dus ook welke rechten aan een gemeenschap en niet alleen aan de individuele leden van die gemeenschap kunnen worden gegeven om dat kostbare goed te bewaren en te laten bloeien. Hayek beantwoordt die vraag uiteraard niet. Zij dringt zich wel aan hem op. Maar hij maakt er zich van af door te ‘hopen’ dat individuen de tradities en conventies van hun samenleving zullen respecteren, want als ze dat niet doen, lijkt een vrije samenleving hem onmogelijk.<sup>33</sup> In dat opzicht is hij eigenlijk veel meer gemeenschapsdenker dan hij wenst te zijn. Hayek is overigens ook van oordeel dat kinderen best mogen profiteren van het gegeven dat hun ouders intelligenter en zorgzamer zijn dan de ouders van andere kinderen. Volgens hem mogen ook gemeenschappen op die manier best genieten van hun verleden, van de middelen die gemeenschappen, bijvoorbeeld dankzij hun religieuze overtuigingen hebben opgebouwd.<sup>34</sup>

Maar als individuen op die manier de voordelen van hun gemeenschap mogen plukken, waarom dan niet de zorg van die gemeenschap centraler stellen, en de individuen ook meer verantwoordelijk stellen voor de collectieve voorwaarden van hun handelingsbekwaamheid? Waarom dan in de relatie tussen individu en gemeenschap geen rechten én plichten? De individualistische houding ten opzichte van het verleden en de gemeenschap, zoals Hayek ze verdedigt, lijkt inconsistent. Men mag zonder wederkerige plichten de voordelen van binding plukken, genieten van de intelligentie en de zorgzaamheid van de ouders, van de culturele en institutionele verworvenheden van de gemeenschap waartoe men behoort, maar bij het denken over de samenleving mogen dergelijke belangrijke, ja bepalende voorwaarden van de individuele handelingsbekwaamheid nooit de focus vormen. Steeds moet men, volgens het individualisme, uitgaan van een individu dat die voordelen instrumenteel gebruikt zonder dat het voor het behoud en de ontwikkeling ervan verantwoordelijkheid draagt. Dat soort individu stelt zich ten opzichte van de gemeenschap op als een *free rider*. Geen wonder dat liberale denkers zich grote zorgen maken over *free riders* en *moral hazard*.

Het gemeenschapsdenken vertrekt bij de wijze waarop de gemeenschap het individu heeft gevormd en handelingsbekwaamheid geeft. Om de samenleving te begrijpen en als fundamenteel normatief uitgangspunt voor het ordenen van de samenleving. Denken over vooruitgang en welzijn begint voor gemeenschapsdenkers niet bij een abstract individu, maar bij concrete, in hun leven en in de samenleving verankerde mensen en bij de collectief opgebouwde mogelijkheden (zoals cultuur, narratieven, instellingen en organisaties) waardoor handelingsbekwaamheid wordt verworven. Het is dus vanaf het snijvlak van het individuele streven naar welzijn en lotsverbetering en van de culturele en institutionele mogelijkheden om dat daadwerkelijk te doen, dat volgens gemeenschapsdenkers het ordenen van de samenleving kan beginnen.

### Gemeenschap en identiteit

Wat constitueert dan die gemeenschap die centraal staat in het gemeenschapsdenken? Gemeenschap verwijst naar een verzameling mensen die onderling verbonden zijn, ook door gedeelde manieren van denken, voelen en doen. Maar een gemeenschap ‘denkt’ zich ook zelf, *verbeeldt* zich, zoals Benedict Anderson het stelt. Het geheel van bindingen en van gedeelde manieren van denken, voelen en doen, heeft enerzijds zeer tastbare, objectieve gevolgen, maar wordt ook altijd subjectief beleefd en die subjectieve beleving vormt een belangrijk element van wat mensen bindt en tot gemeenschap maakt. Die subjectieve beleving noemen we identiteit. Identiteiten zijn daarom een goed vertrekpunt om gemeenschappen en gemeenschapsbinding op het spoor te komen. Iedereen heeft veel identiteiten. Mensen kunnen zich verbonden voelen met, en dus een deel van hun identiteit minder of meer bewust ontleen aan hun beroepsgroep, opleiding, gemeente of buurt, hun sportclub, alma mater, verenigingen (of zuil, als hun verschillende verenigingen eenzelfde ‘kleur’ hebben), hun familie en vriendenkring enzovoort. Al die identiteiten zullen niet altijd voor iedereen even belangrijk zijn en waarschijnlijk zullen sommige mensen hun identiteit helemaal niet met een aantal van die banden associëren.

De Duitse socioloog Ulrich Beck (1992) en de Britse socioloog Anthony Giddens (1991) hebben in de jaren negentig van de vorige eeuw betoogd dat

collectieve identiteiten – identiteiten die groepen van mensen met elkaar verbinden – zoals degene die hierboven werden opgesomd, minder belangrijk zijn geworden, naar de achtergrond zijn verdwenen. Collectieve identiteiten zouden in veel mindere mate het voelen, denken en handelen van mensen beïnvloeden. Volgens Giddens werden zij vervangen door een *self-identity*, een identiteit niet langer bepaald door de band met collectiviteiten, maar bepaald door een bewustzijn van het zelf en zijn continuïteit. Het voelen, denken en doen van de mensen zou daarom minder schatplichtig worden aan en minder verbonden zijn met hun collectieve identiteiten, meer de expressie zijn van een autonoom en van die identiteiten losgezongen individu.<sup>35</sup> Onderzoek wijst echter uit dat er verbazend weinig individualisering is, in de zin dat het denken, voelen en doen van individuen zich zou hebben losgemaakt van de collectieve bindingen en identiteiten.<sup>36</sup> Wat wordt waargenomen is veeleer een verschuiving van gedrag-sturende agenten, waarbij voor grote delen van de bevolking de invloed van onderwijs, media en reclame sterk zijn toegenomen, terwijl die van religie, zuil en politieke ideologie sterk zijn afgenomen.

Het idee van een zelf-identiteit oogt overigens behoorlijk wereldvreemd tegen de achtergrond van het grote belang van identiteiten ontleend aan geslacht, natie en religie. De opkomst van het feminisme heeft er meer vrouwen toe gebracht hun genderidentiteit als bepalend te beschouwen. Hetzelfde kan overigens worden gezegd van de etnische en religieuze identiteit van minderheidsgroepen. Die identiteiten worden een politieke factor en bij dat soort *identity politics* gaat het om collectieve identiteiten die een zodanig belang krijgen dat de ruime waaier van collectieve bindingen die allemaal identiteitsvormend kunnen zijn, overschaduwd worden, als het ware verdwijnen of vergeten worden omdat de gehele identiteit tot één bepaalde binding, tot één collectieve identiteit, wordt gereduceerd: tot vrouw, tot Nederlander, tot christen, of moslim. Wat aan identiteit problematisch kan worden geacht – Amin Maalouf schreef een essay getiteld *Moordende identiteiten (Les identités meurtrières)* – is een vergaande reductie van identiteit tot één allesoverheersende binding. Nochtans is enige reductie onvermijdelijk. Over de verschillende mogelijke identiteiten heen gaan groepen immers op zoek naar een meer overkoepelende, overspannende identiteit als een middel tot symbolische binding die dan vervolgens ook col-

lectieve handelingsbekwaamheid biedt, die de mogelijkheid schept om samen politiek te handelen.<sup>37</sup>

De grote, historische voorbeelden van dat soort identiteitsreductie zijn klasse, religie en natie. Met die verstande dat ‘klasse’ en ‘klassenstrijd’ historisch, louter kwantitatief gezien, een veel minder belangrijke rol hebben gespeeld en spelen dan religie en natie, dan, in scherpere en strijdbare vormen, religieus fanatisme en nationalisme. Deze laatste twee leveren in feite de grote modellen van identiteitsreductie: het herleiden van alle bindingen tot één, overheersende, bepalende en daarom, inderdaad, soms verblindende en moordende identiteit.

Vergaande religieuze *reductie* van identiteit is incompatibel met de moderne maatschappij-inrichting omdat zij een al te groot risico inhoudt dat religieus pluralisme en levensbeschouwelijke diversiteit onmogelijk wordt gemaakt. Dat is alleszins de les die we in Europa, met bloed en tranen hebben geleerd. Inmiddels is in de westerse landen een vorm van religieuze identiteitsbeleving ontwikkeld, die kan worden omschreven als de privatisering of de secularisering van religie (met daarin nog verschillen tussen bijvoorbeeld het Franse *laïcité* en de Amerikaanse – *in God we trust* – scheiding van staat en godsdienst). Het gaat hier dus om een religieuze identiteitsbeleving die wel degelijk religieus pluralisme en zelfs actief pluralisme mogelijk maakt, mits ingebed in een seculiere inrichting van de staat.<sup>38</sup> Een seculiere staatsinrichting die vrijheid van levensbeschouwing garandeert, maar waarin grondwet en wet boven religieuze voorschriften staan. In West-Europa gaat het dikwijls om een actief secularisme, dat levensbeschouwingen niet alleen erkent maar in een aantal gevallen ook subsidieert.

De relatie tussen moderniteit en nationalisme is van een andere aard dan die tussen moderniteit en religieuze reductie. Historisch lopen religieuze en nationale identiteitsreducties niet hand in hand. De ene gaf als het ware het stokje van de reductie aan de andere door. Naarmate de dynastieke en religieuze bindingen aan kracht verloren, naarmate imperia ontrafelden en implodeerden, wonnen de natie en het nationalisme veld. Het natiegevoel en het nationalisme zijn vooral in de negentiende eeuw heel belangrijk geworden.<sup>39</sup> Nationalisme is uiteraard doorgaans sterker in natiestaten dan in territoriale staten die thuis zijn voor gemeenschappen met verschillende talen of etnische identiteiten.

Territoriale staten lopen het risico verdeeld of zelfs verscheurd te worden door sub-nationale identiteitsreducties, door een reductie van een deel van hun burgers tot één etnische of etno-linguïstische identiteit.

We zijn recent getuige geweest van nogal wat verbale trivialisering van de natiestaat. Deze wordt dan, zoals Jean Monnet en andere grondleggers van de Europese integratie dat al deden, beschouwd als een bedreiging van de vrede. Of hij wordt verwezen naar de schroothoop van de geschiedenis met de stelling dat de staten als een middel tot *governance* door de globalisering worden achterhaald.<sup>40</sup> Tegelijkertijd zijn we echter getuige van een wereld die zich steeds meer in staten en natiestaten organiseert. In het begin van de jaren zeventig waren er volgens de Verenigde Naties 127 onafhankelijke staten, vandaag 195. De menselijke miserie lijkt het grootst in gebieden waar de staat faalt. Zelfs in Europa blijkt de Europese Unie maar moeizaam en volgens velen in ontoereikende mate een Unie-breed gemeenschapsgevoel te kunnen verwezenlijken en aanspreken. In een wereld waarin zich wel steeds meer problemen stellen die niet meer op het niveau van een geïsoleerde natiestaat kunnen worden aangepakt, is het misschien passender om de Europese Unie te beschouwen als een middel om natiestaten te revitaliseren en gemeenschappelijke slagkracht te geven, in plaats van te laten vervagen.

In *Imagined Communities* schreef Anderson meer dan dertig jaar geleden profetisch '(...) het einde van het tijdperk van het nationalisme, zo dikwijls voorspeld, is in de verste verte niet in zicht.'<sup>41</sup> De juistheid van die voorspelling hoeft niet te verbazen. Het is de staat die, in grote mate dankzij de integriteit van zijn grenzen, rechten garandeert, plichten definieert en mensen de handlingsbekwaamheid van burgers geeft. Moderne rechtsstaten maken de burgers daarenboven als burgers, als drager van burgerrechten, gelijk. Verder probeert een aantal moderne staten – de verzorgingsstaten – de andere ongelijkheden van sociale, culturele en economische aard niet al te groot te laten worden. De ervaring, onder meer de recente inzichten over de gevolgen van grote vermogensongelijkheid en patrimoniaal kapitalisme, leren dat de politieke gelijkheid van burgers wordt ondergraven als andere ongelijkheden te groot worden. Geen wonder dus dat meer dan 30.000 km nieuwe nationale grenzen werden getrokken sinds Anderson zijn profetische woorden schreef. Niet zelden, vooral meer

recent, afgezet met muren en hekken, bekroond met prikkeldraad. Het is in die wereld, niet in de context van het wat zweverige post-nationale gevoel, dat over gemeenschap, internationale actie en internationale solidariteit moet worden nagedacht. Dan wordt het ook duidelijk dat nationalisme snel disfunctioneel kan worden. Dat het naties van elkaar kan verwijderen in een wereld waarin zij steeds meer op elkaar zijn aangewezen. Dat ‘hardwerkende Nederlanders’ door veel verbaal geweld tegenover de ‘luie, sjoemelende Grieken’ kunnen komen te staan. Of dat het burgers van eenzelfde natiestaat tegen elkaar in het harnas jaagt, eigen burgers uitsluit omdat men zich wil terugtrekken op ‘de ware Finnen’ of ‘de echte Vlamingen’.

### Een samenlevingsproject als binding

Als we vandaag de dag denken over gemeenschap, pleiten wij ervoor om de (natie) staat in te bedden in een breder samenlevingsproject. In het geval van een reeks Noord- en West-Europese samenlevingen houdt dat bredere samenlevingsproject het volgende in: een rechtsstaat en strijd tegen discriminatie, een werkende democratie en strijd tegen corruptie, open organisaties, een verzorgingsstaat, gematigde inkomens- en vermogensverschillen, wetenschap als toonzettende kenniswijze, onderwijs dat aan iedereen zo veel mogelijk en gepaste kansen biedt, onderwijs dat niet alleen kennis, maar ook de waarden en de narratieven verspreidt die het politieke project ondersteunen, narratieven die individuele vrijheid koppelen aan gemeenschapszin. Kortom: democratie, rechtstaat, seculiere staat, verzorgingsstaat, individuele vrijheid en gemeenschapszin.

Dit waardevolle samenlevingsproject is in principe universaliseerbaar. Ooit werd, van links tot rechts, van Karl Marx tot John Stuart Mill, zelfs gedacht dat dit soort politiek project snel door iedereen zou worden overgenomen en een wereld zou scheppen waarin de waardigheid van het individu centraal zou staan, waarin individuele vrijheid en gemeenschapszin harmonieus zouden samengaan, die zou worden uitgebouwd op basis van wetenschappelijke kennis en inzichten. Die verwachting kwam niet uit. We zien vandaag in verschillende regio's in de wereld het samenvloeien van religieuze en nationale identiteitsreductie, het fnuiken van individuele vrijheid en waardigheid, het vernielen van gemeen-

schapszin, het onderdrukken van wetenschappelijk denken. De twintigste eeuw heeft van het beschreven samenlevingsproject in grote mate een Noordwest Europese, uitermate kwetsbare onderneming gemaakt. Dat verklaart ook deels de Europawaartse migratie. Mensen van ver buiten Europa stemmen met hun voeten voor dat samenlevingsproject. Daarom komen migranten en asielzoekers bij voorkeur naar die Europese landen waar dat project vollediger werd verwezenlijkt. Ons normatieve uitgangspunt is dat we dat samenlevingsproject moeten koesteren. Een moderne invulling van onze collectieve identiteit is dit waardevolle samenlevingsproject, dat is georganiseerd in verschillende staten. In een globaliserende wereld hebben we staten nodig om internationaal samen te werken om dit samenlevingsproject te behouden en verder te ontplooiën, en andere gemeenschappen met een vergelijkbaar streven solidair te ondersteunen.

### **Drie kernprincipes voor asiel- en migratiebeleid**

Het Nederlandse en Europese antwoord op de wanorde rond Europa kan alleen menswaardig en effectief zijn indien vanuit een integrale langetermijnvisie ten aanzien van elke schakel van de migratieketen zo consciëntieus mogelijk beleid wordt gevoerd. Dat gaat van een buitenlands, veiligheids- en ontwikkelings-samenwerkingsbeleid gericht op de oorzaken van vlucht of massale migratie in de landen van herkomst; via ondersteuning van de landen in de regio die een groot aantal van de ontheemden opvangen en van de landen van waaruit asielzoekers en migranten de EU proberen te bereiken; over een effectieve controle van de Europese buitengrenzen inclusief veilige legale routes voor asielzoekers; ondersteuning van de landen waar asielzoekers en migranten arriveren; tot aan de integratie van nieuwkomers in de landen van bestemming.

Solidair gemeenschapsdenken impliceert dat individuen die door hun eigen gemeenschap worden bedreigd, bescherming verdienen. In het licht van de hierboven beargumenteerde afwijzing van het economisme als richtsnoer voor het asiel- en migratiebeleid, en de nadruk op gemeenschappen en de waardevolle samenlevingsprojecten die zij dragen, stellen we de volgende drie kernprincipes voor het asiel- en migratiebeleid voor:

## *Bescherming van vluchtelingen*

Een eerste kernprincipe is het onderscheid tussen migranten en vluchtelingen, hoe moeilijk soms ook. Mensen die in hun thuisland vrezden voor vervolging omwille van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele voorkeur, of een reëel risico lopen op ‘ernstige schade’ in het land van herkomst, hebben bescherming nodig. Deze vluchtelingen bescherming te bieden, en het aanwezige draagvlak daarvoor te behouden en benutten in de ontvangende samenlevingen, is een heel belangrijke opdracht voor de komende tijd. Onder bescherming verstaan we de mogelijkheid om asiel aan te vragen en te krijgen, alsmede het voorkomen dat een vluchteling wordt teruggestuurd naar een situatie waarin hij of zij gevaar loopt. Bescherming betekent daarnaast ook het bieden van perspectief om een nieuwe toekomst op te bouwen, door toegang tot werk en onderwijs. Deze bescherming kan volgens het Vluchtelingenverdrag hier, in Europese landen, maar ook in een land in de regio worden geboden.

Als we dit eerste normatieve uitgangspunt onderschrijven, betekent dit dat het Europese beleid niet eenzijdig gericht kan zijn op sluiting van Europa. Het betekent dat we delen in de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap, en een deel van de vluchtelingen bescherming bieden op Europees grondgebied. De *deal* die de EU in maart 2016 met Turkije sloot, lijkt helaas vooral uit te werken in de richting van sluiting. Er komt bitter weinig terecht van het beloofde grootschalig hervestigingsprogramma voor vluchtelingen. De veilige luchtbrug die als alternatief werd gesteld voor de levensgevaarlijke oversteek over zee, met een ordelijk vertrek en een georganiseerde aankomst en opvang blijft uit. Sinds de inwerkingtreding van de EU-Turkijedeal zijn slechts een kleine drieduizend Syrische vluchtelingen direct vanuit Turkije naar landen in de EU overgebracht.

We moeten ons realiseren dat we hierdoor niet alleen mensen bescherming onthouden, maar ook een internationaal voorbeeld stellen met vergaande consequenties. Dat we ook de legitimiteit verliezen om een beroep te doen op andere landen om hun verantwoordelijkheid te nemen en vluchtelingen op te vangen. Zo zien we dat Turkije de grens met Syrië inmiddels dicht houdt, en hetzelfde geldt voor Libanon en Jordanië. De Europese Commissie wil tot een



wereldwijd hervestigingsprogramma komen, ondersteund door de Verenigde Naties. De afgelopen decennia heeft de hervestiging van mensen over de hele wereld nooit meer dan 100.000 vluchtelingen per jaar behelst. Een *coalition of the willing* vanuit de EU zou zich met Canada moeten inspannen voor een wereldwijde hervestiging in industrielanden van ten minste enkele honderd-duizenden mensen per jaar.<sup>42</sup>

### *Migratiebeleid als afgeleide van het asielbeleid*

Een tweede implicatie van de normatieve uitgangspunten is dat de grote verantwoordelijkheden die voortvloeien uit een correct asielbeleid de komende tijd impliceren dat het migratiebeleid een afgeleide zal moeten zijn van het asielbeleid. In het licht van de gekozen uitgangspunten wordt asiel beoordeeld op basis van de individuele situatie van de vluchteling, terwijl migratiebeleid mede wordt afgestemd op de gevolgen voor de betrokken gemeenschappen. Een eerste implicatie daarvan is dat onder condities van hoge vluchtelingendruk, het migratiebeleid rekening moet houden met het aantal asielaanvragen en de capaciteit om de statushouders zo optimaal mogelijk in de samenleving te integreren. Dat kan betekenen dat quota van immigranten worden toegelaten, of dat immigratie wordt beperkt tot niet veel meer dan visa voor studie, circulaire migratie en seizoenswerk. Dat standpunt wordt uiteraard ingegeven door pragmatische overwegingen, maar het gaat ook om een normatieve opstelling: het asielrecht zo volkomen mogelijk respecteren, het draagvlak voor het asielrecht behouden, de kansen op volwaardige integratie van vluchtelingen maximaliseren. De effectieve verdediging van het recht op asiel impliceert immers het behoud van een draagvlak voor asiel.

De situatie in de omgeving van Europa is zodanig dat we voor de komende decennia grote aantallen vluchtelingen kunnen blijven verwachten. De ervaring leert dat de meeste mensen worden opgevangen in landen nabij het land van herkomst. Een asielbeleid dat steunt op solidariteit tussen gemeenschappen impliceert echter dat ook de Europese landen via legale, veilige routes een deel van deze vluchtelingen bescherming bieden op hun eigen grondgebied. Aangezien het naar verwachting om aanzienlijke aantallen zal gaan, inclusief

vervolgmigratie, zal er tegen de achtergrond van de ontwikkeling van de bevolking en de werkgelegenheid per land (te weten bijvoorbeeld in Nederland aanzienlijke bevolkingsgroei en werkloosheid, in contrast met de situatie in Duitsland met een bevolkingskrimp in het verschiet) moeten worden beoordeeld hoeveel ruimte er is voor overige migratie, anders dan mogelijkheden voor studie en seizoenswerk.

In de mate dat een degelijk asielbeleid nog migratie toelaat, moet deze, veel meer dan nu het geval is, worden afgestemd op de behoeften van de betrokken gemeenschappen. Daarbij moeten de belangen van arme landen primeren. Is emigratie voor die landen op termijn voordelig? Een duidelijk antwoord op die vraag is er vooralsnog niet. Wel kan men vaststellen dat het huidige beleid, in het geval van selectie, heel sterk is afgestemd op de belangen van de rijke landen of, bij niet selectieve migratie, op de belangen van de individuen die migreren. Er is in veel landen een zeer begrijpelijk verlangen om te vertrekken, door het hardnekkig voortbestaan van grootschalige armoede, een zorgelijke bevolkingsexplosie, mensenrechtenschendingen, klimaatverandering, een algemeen gebrek aan perspectief. Voor een aanzienlijk deel van de jongeren in die landen is het inmiddels zo dat ambitie synoniem is geworden met de ambitie naar Europa te trekken. Er is onmiskenbaar een nieuwe *mindset* gegroeid, die door Hubert Smeets trefzeker werd verwoord: als je jouw land niet kan veranderen, verander dan van land.<sup>43</sup> Een massale verplaatsing van de bevolking van Afrika naar Europa kan nochtans niet het antwoord zijn op de problematiek van onderontwikkeling. We moeten mensen helpen hun land te veranderen, zodanig dat ze daar hun ambities kunnen waarmaken, hun kinderen willen zien opgroeien. Migratiebeleid moet worden afgesteld op de vraag wat het daartoe bijdraagt.

### *Gemeenschappen en hun samenlevingsprojecten centraal*

Het derde kernprincipe betreft het centraal stellen van gemeenschappen, en hun samenlevingsprojecten, die vrijheid, bestaanszekerheid en welzijn mogelijk maken. Gemeenschappen die naar draagkracht internationaal solidair zijn met andere gemeenschappen.

» *Onze eigen gemeenschap*

Het centraal stellen van gemeenschappen en hun samenlevingsprojecten geldt voor onze eigen gemeenschap: vluchtelingen en migranten komen naar hier omwille van veiligheid, bestaanszekerheid, vrijheid, welzijn en zeggenschap. Anders gezegd, mensen komen naar hier ter wille van het samenlevingsproject rechtsstaat, democratische staat, verzorgingsstaat, seculiere staat. Duidelijk is dat dit aantrekkelijke samenlevingsproject moet worden behouden. Voor het behoud en de verdere ontwikkeling van ons samenlevingsproject is het cruciaal dat de integratie van vluchtelingen zo goed mogelijk verloopt. Integratie veronderstelt inspanning en investering. Niet alleen in de nieuwe bevolkingsgroepen, maar ook in de gemeenschappen die hen opvangen. De komst van vluchtelingen mag niet tot een *zero-sum game* van concurrentie om banen en voorzieningen worden gemaakt. De komst van grote aantallen vluchtelingen moet daarentegen juist de aanleiding zijn om zwaktes en kwetsbaarheden in de publieke voorzieningen te identificeren en te investeren in het welzijn van de vluchtelingen én van de ontvangende gemeenschappen.

Een focus op onze eigen gemeenschap betekent ook behoud en versteviging van het draagvlak voor asiel. De opname van nieuwe bevolkingsgroepen, het (drastisch) vergroten van de diversiteit van de bevolking is altijd evenwichtsverstoring. De recente Europese geschiedenis leert dat als gemeenschappen zich in hun integriteit zwaar bedreigd voelen, de democratie zich democratisch kan opheffen en dat fascistoïde en totalitaire politieke projecten dan ook compatibel blijken met de Europese tradities en cultuur. Het is daarom belangrijk dat burgers een gevoel van controle over de integriteit van hun gemeenschap behouden of herwinnen. Niet door sluiting, maar door regulering van de grenzen. De gemeenschap als een huis waarvan de deuren gastvrij kunnen worden opengezet als daar aanleiding toe is. Zelfs kleine Europese landen kunnen enkele tienduizenden vluchtelingen per jaar gemakkelijk opvangen en met enige inspanning integreren. Het beleid moet mensen overtuigen dat de vluchtelingenstroom ons niet overweldigt, dat we er niet machteloos tegenover staan, maar dat we deze mensen in nood uitnodigen en opvangen op een manier die strookt met onze waarden. Dat impliceert effectieve grenscontrole, een duidelijk en juridisch correct onderscheid tussen vluchtelingen en overige

migranten, maar ook het effectief terugsturen van wie niet in aanmerking komt voor asiel, het vermijden dat de bevolking van illegalen toeneemt en dat een onderklasse nog verder groeit.

» *Gemeenschappen in de regio*

Een intensieve betrokkenheid op gemeenschappen geldt eveneens voor de landen in de regio die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Veel vluchtelingen willen, zeker aanvankelijk, in de regio blijven omdat ze zo dicht bij hun land en huis zijn, culturele affiniteit voelen, in hetzelfde taalgebied kunnen leven, hun kinderen gemakkelijker naar school kunnen laten gaan. Ons asielbeleid dient duidelijker uit te dragen dat vluchtelingenstromen niet primair op Europa gericht zijn, dat landen in de regio een enorme inspanning plegen, en dat we hen daarbij fors moeten ondersteunen vanuit een motief van internationale solidariteit, alsook van welbegrepen eigenbelang.

Als de internationale gemeenschap vanuit het oogpunt van bescherming van vluchtelingen grote druk uitoefent op landen in de regio (zoals Libanon of Jordanië) om hun arbeidsmarkten voor vluchtelingen te openen, dienen we ons ook te realiseren dat we hun gemeenschappen – die al kampen met hoge werkloosheid – zwaar onder druk zetten indien we hen niet ondersteunen om nieuw werk te scheppen, bijvoorbeeld door de Europese markten meer te openen voor hun exportproducten, of door investeringen en ontwikkelingssamenwerking specifiek gericht op de verhoging van de productiviteit in die landen.

Een betrokkenheid op gemeenschappen in de regio betekent ook dat we ons moeten realiseren dat conflicten in de regio in toenemende mate sektarisch van aard zijn, hetgeen landen als Jordanië en Libanon die al grote populaties van vluchtelingen kenden uit eerdere conflicten en nu wederom grote aantallen Syrische vluchtelingen opvangen, niet onberoerd laat. Deze landen verdienen ondersteuning om te voorkomen dat een onderklasse ontstaat die gevoelig wordt voor radicalisering. En ze verdienen hulp om het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden. Daarvoor zijn grote investeringen nodig in economische ontwikkelingszones en bedrijvigheid, in onderwijs en samenlevingsopbouw, en in degelijk bestuur.

» *Landen van herkomst en de oorzaken van de vlucht*

Een actieve betrokkenheid bij gemeenschappen impliceert ook een beleid gericht op de oorzaken van vlucht en migratie. Migratie- en asielbeleid brengt ons onvermijdelijk bij de kernvragen hoe bij te dragen aan een leefbare wereldorde, internationale handel eerlijk te maken, internationale financiële markten te reguleren, belastingontwijking tegen te gaan, ongelijkheid terug te dringen, mensen kansen te geven hun land te veranderen, hen daarbij doeltreffend en daadwerkelijk te helpen.

We beseffen inmiddels hoe moeilijk het is om repressieve regimes te veranderen, oorlogen met sektarische, criminele, regionale en geopolitieke dimensies te stoppen, de huidige internationale politiek-economische *basic structure* rechtvaardiger te maken. Maar ook kleine stappen in die richtingen kunnen al een immens verschil maken voor de mensen die het betreft. Een staakt-het-vuren voor belegerde burgers in Syrië, noodhulp voor de meer dan vijfenzeventig duizend vluchtelingen die vastzitten in ‘*the Berm*’, een stuk niemandsland tussen twee zandwallen tussen Syrië en Jordanië.<sup>44</sup> Kleine stappen van levensbelang.

### Tot besluit

Een degelijk asiel- en daarop afgestemd migratiebeleid, zoals hierboven beschreven, is een onderdeel van het antwoord. Maar het is duidelijk dat Europees beleid, buitenlandbeleid, buitenlandse handel, diplomatie, ontwikkelingssamenwerking en defensie in de komende jaren allemaal in veel grotere mate en op een meer consistente wijze zullen moeten worden afgestemd op de vraag: hoe helpen we mensen, overal ter wereld, zo doeltreffend mogelijk bij het opbouwen van een samenleving die veiligheid, bestaanszekerheid, welvaart, vrijheid en zeggenschap geeft.



2.

## Elke vluchteling is migrant, niet elke migrant vluchteling

*Juridisch kader voor het vluchtelingenvraagstuk*

MYRTHE WIJNKOOP

Asielzoekers, migranten, vluchtelingen, illegalen, gelukzoekers, ongedocumenteerden, beschermingsgerechtigden, (asiel)statushouders, ontheemden; illegale of economische vluchtelingen. *What's in a name?* In het discours over vluchtelingenbescherming, of dit nu publiek, politiek of media betreft, worden benamingen voor individuen of groepen mensen lukraak door elkaar gebruikt. Maakt dat uit? is dan de vraag. Het gaat allemaal om 'mensen van buiten'? Ja, dat maakt zeker uit, en nee het is niet 'allemaal een pot nat'.

Het vluchtelingenvraagstuk gaat over mensen, over individuen met rechten. Bovenal het recht op menselijke waardigheid, het recht om fatsoenlijk te worden behandeld. Maar ook het recht op asiel, een fundamenteel mensenrecht dat is neergelegd in verschillende verdragen en internationale afspraken. Deze verdragen vormen de normatieve basis van de mondiale statengemeenschap, de grondslag van de hedendaagse wereldorde. De grootste uitdaging in het huidige discours over vluchtelingenbescherming is dan ook de druk die ontstaat vis-a-vis dit juridische kader en de neiging om de waarde van deze belangrijke grondslagen in twijfel te trekken op grond van onder andere protectionistische en nationalistische argumenten. Dit wil niet zeggen dat discussies over houdbaarheid van systemen en regels (wat kunnen 'we' aan; wat is haalbaar; wat is eerlijk en voor wie?) niet gevoerd mogen worden, of dat bepaalde vraagtekens onterecht zijn. Er moet echter ook voor worden gewaakt dat internationale verdragen en afspraken, met name over mensenrechten, zonder pardon overboord worden gegooid of 'niet van deze tijd' worden geacht. Fundamentele mensenrechten zijn

de bakermat van de hedendaagse beschaving en zouden juist in tijden van druk moeten worden geborgd en gekoesterd: met inachtneming van de historie en de ontstaansgeschiedenis, maar ook zonder de realiteit van huidige vraagstukken uit het oog te verliezen. Een juridisch kader kan juist helpen bij het vinden van oplossingen, het terugbrengen van complexe vraagstukken naar de kern. Zeker, tegenover rechten staan ook plichten, of de rechten van een ander, die mogelijk met elkaar in conflict komen. Definities van (groepen of categorieën) mensen helpen om te bepalen welk rechtskader in een bepaalde situatie of op een bepaalde persoon van toepassing is; op welke gemaakte afspraken iemand een beroep kan doen. Dit is ook van belang bij de beoordeling of bijvoorbeeld bepaalde voorstellen of maatregelen die worden voorgesteld, en die een (juridisch) gevolg voor een bepaalde groep mensen met zich meebrengen, al dan niet zijn toegestaan.

Om die reden is het relevant om nadrukkelijk stil te staan bij gebruikte terminologie: elke vluchteling is een migrant, maar niet elke migrant is een vluchteling. Illegale vluchtelingen bestaan niet, evenmin als economische vluchtelingen. Vluchtelingen zijn beschermingsgerechtigd; asielzoekers (nog) niet: zij zijn nog in afwachting van een beslissing op hun verzoek om bescherming. Illegalen hebben ook rechten, maar andere dan die het internationale beschermingsregime aan vluchtelingen of asielzoekers toekent.

Kort gezegd, twee dimensies zijn bepalend voor het onderscheiden van verschillende categorieën mensen:

- a. *de reden van vertrek uit het eigen land*: is het gedwongen of vrijwillig, wat is de onderliggende motivatie (vervolging, onderdrukking, conflict, of natuurramp, economische uitzichtloosheid, de liefde)?
- b. *'de juridische fase'*: een asielzoeker is iemand die asiel aanvraagt en in afwachting is van de uitkomst van de asielprocedure. Een vluchteling is iemand die *de facto* of *de jure* als zodanig erkend is. Niet alle mensen die naar Europa komen, vragen echter asiel aan. Niet iedereen die asiel aanvraagt, is een vluchteling.

Opvallend is verder dat, als je kijkt naar het hele discours over het vluchtelingenvraagstuk, eigenlijk weinigen zeggen: 'Het bieden van bescherming aan mensen die dat nodig hebben, daar doe we niet meer aan.' Asielverlening, dan



wel het recht op bescherming *an sich*, staat zelden ter discussie; zelfs niet in rechts-conservatieve en rechts-populistische regeringen en/of samenlevingen (zolang het maar ‘niet hier’ is). De discussie gaat over wie, voor hoe lang, waar, en wat betekent het eigenlijk voor die persoon en voor de samenleving?

Deze bijdrage probeert een antwoord te geven op de volgende vragen:

- ▶ *Wie* heeft er recht op bescherming?
- ▶ *Wat* houdt die bescherming in, in welke mate heeft men toegang tot voorzieningen?
- ▶ Hoe zit het met de *duur* van de geboden bescherming: is deze permanent of tijdelijk?
- ▶ *Waar* moet bescherming worden geboden: in Europa, in de ‘regio’, of in veilige derde landen? En aan welke voorwaarden moet die bescherming voldoen?

Allemaal vragen die op de een of andere manier elke keer weer terugkomen in de discussies over (de toekomst van) vluchtelingenbescherming. Met het oog op beantwoording ervan, zal het juridische kader inzake ‘asielverlening’ (of internationale bescherming) uiteen worden gezet, op basis van het geldende internationale en Europese recht. Onder dit laatste valt het EVRM, het Unierecht en de Europese jurisprudentie. Dit laatste is met name van belang omdat het de Europeesrechtelijke regels nader uitlegt, toepast en interpreteert. Het zorgt daarmee voor ontwikkeling van het recht en is bindend voor alle lidstaten.

Tot besluit wordt nagegaan of het bestaande juridische kader inderdaad in de huidige context nog een goed houvast voor oplossingsrichtingen en passende antwoorden biedt (en welke dat dan zijn), of dat herziening aan de orde is, en zo ja op welke wijze.

## Recht op bescherming

Ondanks dat er vaak gesproken wordt over ‘asiel- (en/of vluchtelingen)beleid’, draait het eigenlijk om ‘bescherming’. Dit begrip speelt op twee manieren een rol. Asiel is een vorm van bescherming: het is de *bescherming* die een staat biedt op zijn grondgebied aan een vreemdeling die daarom vraagt. Het wordt ook gebruikt om de reden voor asielverlening te omschrijven: iemand is een vluch-

teling als hij tegen vervolging (op grond van verdragsredenen) de *bescherming* van de eigen overheid niet kan of wil invoeren.<sup>45</sup>

In deze paragraaf zal worden ingegaan op *wie* er recht heeft op bescherming (vluchtelingen en anderen). Met andere woorden: in welke omstandigheden moet iemand verkeren om terecht een beroep te doen op de bescherming en gastvrijheid van een andere land dan het eigen? De afbakening van deze categorieën en de definiëring van de diverse beschermingsgronden laat zien dat niet iedereen 'zomaar' ergens recht op heeft. En dat er wel degelijk, op grond van internationaal en Europees recht, een selectiemechanisme bestaat ten aanzien van wie er toegang behoort te krijgen tot het land van asiel en diens voorzieningen. Het is zeker waar dat er ten aanzien van de *toepassing* van deze criteria een bepaalde mate van willekeur bestaat: asielprocedures waarin statussen worden bepaald zijn nu eenmaal een nationale soevereine aangelegenheid, en dus ontstaan er in de praktijk verschillen in uitkomsten en ook verschillen in de procedures zelf (bijvoorbeeld ten aanzien van procedurele waarborgen als rechtsbijstand). Om dan te concluderen dat de definities 'dus' niet in orde zijn, is veel te kort door de bocht: het heeft immers weinig te maken met de definities zelf en moet eerder bij de kern worden aangepakt.

Hieronder wordt eerst uiteengezet wat de criteria voor vluchtelingenschap zijn. Vervolgens wordt ingegaan op andere (internationale) gronden voor bescherming, en de relevantie van de verschillen daartussen. Tot slot zal een enkel woord worden gewijd aan de situatie waarin iemand *geen* bescherming nodig heeft.

### *Wie is een vluchteling?*

Het Vluchtelingenverdrag van 1951<sup>46</sup> (en Aanvullend Protocol van 1967<sup>47</sup>) vormt de belangrijkste mondiale rechtsbron waar het gaat om vluchtelingenbescherming. Het verdrag is opgesteld na de Tweede Wereldoorlog. Deze ingrijpende gebeurtenis halverwege de vorige eeuw, met al die mensen die van huis en haard waren verdreven, veroorzaakt door vervolging en mensenrechtenschendingen, leidde tot het definiëren van wie een vluchteling is. Artikel 1A (2) van het Vluchtelingenverdrag zegt dat iemand vluchteling is die 'uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een

bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil invoeren.’

De definitie kent verschillende elementen:

- ▶ iemand moet gegronde vrees hebben voor vervolging;
- ▶ die vervolging moet te maken hebben met een van de vijf zogenoemde ‘verdragsgronden’;
- ▶ de betreffende persoon verblijft buiten de grenzen van het eigen land; en
- ▶ de betreffende persoon kan of wil de bescherming van de eigen overheid niet invoeren (vanwege de vrees voor vervolging)

Dus cruciaal is dat andere staten, die partij zijn bij het Verdrag, die bescherming overnemen omdat de vluchteling de bescherming van zijn eigen staat niet kan of wil invoeren. Hiermee werd een fundamentele plicht van elke staat (het beschermen van de rechten van de eigen burger) bij het in gebreke blijven van die staat omgezet in een verplichting voor andere staten. Dat was een zeer wezenlijke en vergaande stap in het internationaal recht.

Zoals gezegd, het Vluchtelingenverdrag is het enige mondiale verdrag inzake vluchtelingenbescherming. Momenteel zijn er 145 staten bij het Verdrag aangesloten, en 146 bij het Aanvullend Protocol.<sup>48</sup> Het meest belangwekkende aan dit Protocol is dat hiermee zowel de geografische (alleen vluchtelingen uit Europa) als temporele (alleen vluchtelingen van voor 1951) beperkingen van het Vluchtelingenverdrag worden opgeheven. De meeste verdragspartijen hebben zowel het Vluchtelingenverdrag als het Protocol geratificeerd, een enkeling alleen het Verdrag of alleen het Protocol.<sup>49</sup> Een land als Turkije bijvoorbeeld heeft weer een voorbehoud gemaakt bij het Protocol en erkent formeel alleen vluchtelingen afkomstig uit Europese landen. Naast dat dit een belemmering vormt voor toetreding tot de Europese Unie (aangezien Europese regelgeving inzake asiel is gebaseerd op zowel het Verdrag als het Protocol), heeft deze situatie in de praktijk al geleid tot discussie. Immers, Turkije vangt momenteel de meeste vluchtelingen ter wereld op, waarvan het overgrote deel uit andere landen dan Europese afkomstig is. Volgens de Turkse wetgeving hebben zij echter geen recht op een vluchtelingenstatus. Voor Syriërs is nu, in het kader

van de EU-Turkijedeal, een uitzondering gemaakt via nationale wetgeving. Echter, voor niet-Syriërs, zoals Irakezen en Afghanen, geldt nog altijd dat zij in Turkije niet als vluchteling erkend worden.

Er zijn ook landen in de wereld die noch het Verdrag, noch het Protocol hebben geratificeerd. Dit betreft landen in Azië (zoals India, Thailand, Maleisië), maar ook Noord-Afrika (Libië) en het Midden-Oosten (zoals Libanon, Jordanië). Landen die soms desalniettemin (veel) vluchtelingen opvangen, maar de vluchtelingenbescherming (registratie, procedure, voorzieningen) aan met name UNHCR overlaten. Dit terwijl UNHCR juist moet toezien dat landen zich houden aan het Verdrag (en Protocol), in plaats van zelf uitvoerder van ‘bescherming’ te zijn. Niet voor niets voert de organisatie al jarenlang campagne voor meer ratificaties van het Verdrag (en Protocol)<sup>50</sup> en probeert de organisatie ondertussen zo veel mogelijk landen zover te krijgen dat zij zelf de verantwoordelijkheid nemen voor ‘statusdeterminatie’ (opzetten van nationale asielprocedures waarin met waarborgen omkleed wordt onderzocht wie vluchtelingenbescherming behoeft).

Naast het mondiale Vluchtelingenverdrag zijn er op regionaal niveau beschermingsinstrumenten met een definitie van een vluchteling. In de Europese context is de vluchtelingendefinitie uit het Vluchtelingenverdrag overgenomen in artikel 2(d) van de zogenoemde Definitierichtlijn.<sup>51</sup> De Afrikaanse Vluchtelingenconventie<sup>52</sup> schaaft meer onder de definitie van een vluchteling: dit verdrag biedt, in theorie, ook bescherming aan mensen die hun land zijn ontvlucht wegens ‘externe agressie, bezetting, buitenlandse overheersing of andere gebeurtenissen die de openbare orde grondig verstoren (art. 1(2)). Een zelfde soort uitbreiding is te vinden in de Latijns-Amerikaanse Verklaring van Cartagena<sup>53</sup>: ‘veralgemeend geweld, buitenlandse agressie, interne conflicten, grootschalige mensenrechtenschendingen of andere gebeurtenissen die de openbare orde ernstig verstoren’ (conclusie nr. 3).

#### *Aanvullende (subsidiäre) bescherming*

Het Europese recht kenmerkt zich dus niet door uitbreiding van de vluchtelingendefinitie zelf, maar door het aanvullen ervan via andere verdragen en rechtsregels. Het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

is in 1950 tot stand gekomen binnen de Raad van Europa en omvat een groot aantal fundamentele mensenrechten. In artikel 3 EVRM is het verbod op foltering neergelegd. Dit houdt in dat niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen. Via de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft dit folterverbod zich ontwikkeld tot ‘een recht op bescherming’ in asielzaken. Uit verschillende uitspraken van het EHRM kan namelijk worden afgeleid dat een asielzoeker of vluchteling beschermd wordt tegen uitzetting naar een land waar hij een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan een behandeling in de zin van artikel 3 EVRM.<sup>54</sup> Een reëel risico op schending van artikel 3 EVRM omvat onder meer een risico op ontvoering, marteling, buitengerechtelijke executie, steniging en genitale verminking.<sup>55</sup>

Lange tijd was het zo dat de asielzoeker om een reëel risico hierop aannemelijk te maken, individuele *further distinguishing features* moest inbrengen in de procedure. Kort gezegd: het criterium van ‘reëel risico’ was erg individueel bepaald (individualiseringsvereiste).<sup>56</sup> Alhoewel in arresten de algemene veiligheids- en mensenrechtensituatie door het Hof al nadrukkelijker werd betrokken bij de beoordeling of iemand een reëel risico liep op schending van artikel 3 EVRM (en dus niet mocht worden uitgezet), deed het Hof hier expliciet uitspraak over in de zaak *Salah Sheekh tegen Nederland*<sup>57</sup> in 2007. In deze zaak, van een lid van de Reer Hamar (een etnische minderheid in Somalië) die dreigde te worden teruggestuurd vanuit Nederland naar Somalië, stelde het Hof dat er sprake kon zijn van schending van art 3 indien iemand behoort tot een minderheidsgroep en deze groep systematisch wordt behandeld in strijd met artikel 3 EVRM, ook als de persoon in kwestie zelf nog niet iets was overkomen. In 2008 ging het Hof nog een stapje verder (zaak NA tegen het Verenigd Koninkrijk): in hele extreme gevallen van geweld- en conflictsituaties, kon het enkele feit dat iemand afkomstig is uit zo’n situatie reden zijn voor het bieden van bescherming.<sup>58</sup>

Kortom, de jurisprudentie van het EHRM, over wie bescherming kan ontlenen aan art. 3 EVRM, heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld van een zeer individuele toetsing, naar de mogelijkheid van een meer groepsgewijze beoordeling, tot de optie van bescherming in de context van algemene situatie van conflict en mensenrechtenschendingen.

Ondertussen werd ook vanuit de Europese Unie gewerkt aan een meer gemeenschappelijk asielbeleid. Tijdens de Raad van Tampere in 1999 werd door regeringsleiders de behoefte uitgesproken aan een geharmoniseerd EU-asielbeleid: om ‘asielshoppen’ tussen lidstaten te voorkomen, en om het beschermingsniveau binnen de EU te verhogen.<sup>59</sup> Artikel 63 van het Verdrag van Amsterdam bepaalde dat in de eerste fase van dit harmonisatietraject richtlijnen moesten worden opgesteld met minimumnormen inzake onder andere ‘criteria voor erkenning van internationale bescherming’.<sup>60</sup> Deze minimumnormen moesten worden gestoeld op volledige en niet-restrictieve toepassing van het Vluchtelingenverdrag (en Protocol), dat beschouwd werd als de hoeksteen van de internationale vluchtelingenbescherming. Verder volgde uit de Raadconclusies van Tampere dat, in *aanvulling* op de vluchtelingenstatus, maatregelen moesten worden getroffen ‘inzake subsidiaire vormen van bescherming die eenieder die een dergelijke bescherming behoeft een passende status verlenen’.<sup>61</sup>

In 2004 kwam de zogenoemde Definitierichtlijn tot stand, welke in de preambule de overwegingen uit de ‘Tampere Conclusions’ herhaalde.<sup>62</sup> En inderdaad, in art 2(f) van de richtlijn wordt gesteld: ‘een persoon die voor subsidiaire bescherming in aanmerking komt, is iemand die niet in aanmerking komt voor een vluchtelingenstatus (*in geval van het ontbreken van een van de daar genoemde gronden*), maar wel een reëel risico loopt op ‘ernstige schade’ in het land van herkomst. Art 15 van de richtlijn omschrijft wat wordt bedoeld met ‘ernstige schade’:

- a. de doodstraf of executie; of
- b. foltering of onmenselijk of vernederende behandeling of bestraffing; of
- c. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.

Dit artikel is gebaseerd op de artikelen 2 en 3 van het EVRM, met inachtneming van de jurisprudentie van het Hof. Lang is gediscussieerd of artikel 15 onder c nu een uitbreiding van bestaande beschermingsgronden betekende of dat het meer een codificatie van de rechtsontwikkeling betrof.<sup>63</sup> Een van de eerste bindende uitspraken van het Hof van Justitie over een asielzaak ging

over de interpretatie van dit artikel, in de zaak *Elgafaji*.<sup>64</sup> Het Hof tracht daar duidelijk te maken dat de uitleg van art. 15 onder c volledig verenigbaar was met het EVRM, waaronder ook werd begrepen de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens inzake artikel 3 EVRM (zie met name arrest NA/Verenigd Koninkrijk).<sup>65</sup> Duidelijk is in ieder geval dat binnen het Unierechtelijke kader ook bescherming wordt geboden in het geval iemand een conflictsituatie of situatie van grootschalig geweld is ontvlucht.

De Definitierichtlijn werkt nader uit wie actoren van vervolging of ernstige schade zijn, wie actoren van bescherming zijn, wanneer er sprake is van binnenlandse bescherming, wat verstaan wordt onder daden van vervolging en grond van vervolging. Voorts ziet de richtlijn toe op bepalingen inzake intrekking en beëindiging van een beschermingsstatus en de inhoud van bescherming. Inmiddels is de Definitierichtlijn uit 2004 in 2011 herzien.<sup>66</sup> Bij deze herziening is onder andere ingezet op het nader bij elkaar brengen van de rechten die enerzijds aan de vluchtelingenstatus, en anderzijds aan subsidiaire bescherming kunnen worden ontleend.

#### *Andere (nationale) beschermingsgronden?*

Bestaan er naast deze twee internationale gronden voor asielbescherming (vluchtelingenbescherming en subsidiaire bescherming) nog meer redenen voor het verlenen van bescherming? Ja, het Unierecht kent ook verlening van tijdelijke bescherming (zie hieronder). Daarnaast kennen diverse Europese lidstaten eigen zogenoemde ‘niet-geharmoniseerde’ of nationale gronden voor asielverlening, met name op basis van allerlei humanitaire gronden.<sup>67</sup> De Nederlandse vreemdelingenwet kende tot 2013 vier gronden voor asielverlening. De twee nationale gronden (traumata en categoriaal beschermingsbeleid) zijn geschrapt uit artikel 29 Vw 2000: nu zijn alleen de internationale gronden nog over.<sup>68</sup>

Het grootste deel van de mensen die huis en haard zijn ontvlucht voor onderdrukking en geweld (40,8 miljoen mensen) verblijft nog altijd binnen de eigen landsgrenzen: zij staan bekend als ontheemden of *internally displaced persons (IDP's)*. Zij vallen niet onder het internationale beschermingsregime, omdat ze de grens niet zijn overgestoken. Voor hen bestaat er geen mondiaal

juridisch bindend systeem van bescherming.<sup>69</sup> In een poging aan hun noden tegemoet te komen, zijn er onder de auspiciën van de VN (niet-bindende) richtlijnen ontwikkeld met een opsomming van 30 beginselen inzake hun rechten, waarborgen en bescherming: *Guiding Principles on Internal Displacement*.<sup>70</sup>

### *What's in a name?*

Het verschil tussen de kwalificatie 'vluchteling' of 'subsidiar beschermd' is in de praktijk vaak arbitrair. Naar aanleiding van de eerder genoemde uitspraak in de zaak Salah Sheekh van het EHRM in 2007,<sup>71</sup> kreeg betrokken Somalische asielzoeker bescherming tegen uitzetting op grond van artikel 3 EVRM (subsidiare bescherming) omdat de etnische groepering waartoe hij behoorde, de Reer Hamar, dusdanige problemen ondervond dat niet van hem kon worden vereist dat hij terugkeerde. De vraag rees vervolgens: was Salah Sheekh niet gewoon een vluchteling gezien de gronden in het Verdrag?<sup>72</sup> In Nederland krijgen Syrische asielzoekers vaker een vergunning op grond van subsidiare bescherming dan een vluchtelingenstatus.<sup>73</sup> De UNHCR stelt echter in haar richtlijnen over Syrische asielzoekers dat zij een vluchtelingenstatus zouden moeten krijgen aangezien de burgeroorlog gebaseerd is op toegedichte politieke overtuiging (zie kader).<sup>74</sup>

---

#### **UNHCR and the Syrians**

UNHCR considers that most Syrians seeking international protection are likely to fulfil the requirements of the refugee definition contained in Article 1A(2) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, since they will have a well-founded fear of persecution linked to one of the Convention grounds. For many civilians who have fled Syria, the nexus to a 1951 Convention ground will lie in the direct or indirect, real or perceived association with one of the parties to the conflict. In order for an individual to meet the refugee criteria there is no requirement of having been individually targeted in the sense of having been 'singled out' for persecution which already took place or being at risk thereof. Syrians and habitual residents of Syria who have fled may, for example, be at risk of persecution for reason of an imputed political opinion because



of who controls the neighbourhood or village where they used to live, or because they belong to a religious or ethnic minority that is associated or perceived to be associated with a particular party to the conflict.

**Bron |** *UNHCR, International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic*

---

Is het maken van onderscheid tussen deze twee gronden voor de verlening van asielbescherming relevant? Vanuit het Unierecht bezien wel. De materiële rechtspositie van subsidiaire beschermden is op een beperkt aantal punten minder gunstig dan die van vluchtelingen.<sup>75</sup> In de oorspronkelijke versie van de Definitierichtlijn<sup>76</sup> was er sprake van meer punten van verschil qua rechtspositie tussen beide asielvergunningen. Echter, dit is bij de herziening in 2011, mede op basis van de nationale praktijk in de EU lidstaten als ook een stevige lobby vanuit het maatschappelijk middenveld, grotendeels aangepast en geüniformeerd.<sup>77</sup>

Het nationale asielsysteem kent sinds de invoering van de *Vreemdelingenwet 2000* (Vw 2000) in april 2001 een éénstatusstelsel. Dat houdt in dat ongeacht de precieze grond voor asielverlening, elke asielstatushouder dezelfde rechten (en plichten) heeft. Voor de inwerkingtreding van Vw 2000 bestond er een heel palet aan soorten statussen met verschillende rechtsposities. Belangrijkste redenen om een dergelijke systematiek te introduceren waren het realiseren van een eenvoudiger beslispactijk, en het voorkomen van doorprocederen voor een ‘sterkere’ status met meer rechten. Nederland heeft dit altijd in stand kunnen houden, omdat het Unierecht gunstiger normen (t.b.v. de begunstigden, de statushouders dus) toestaat op grond van artikel 3 Definitierichtlijn.

*Geen bescherming: dan terugkeer*<sup>78</sup>

Het hanteren van criteria, teneinde de individuele beschermingsbehoefte van een asielzoeker vast te stellen, betekent ook dat er asielzoekers (zullen) zijn die tevergeefs of ten onrechte een beroep doen op asielbescherming. Niet iedereen heeft recht op bescherming. Zoals gezegd moet dit beoordeeld worden in een

eerlijke en zorgvuldige asielpcedure die met alle waarborgen omkleed is en voldoet aan de bepalingen hierover in het internationale en Europese recht. Belangrijk hierbij is bijvoorbeeld dat de beslissing tot afwijzing van een asiel-aanvraag goed (volledig en *ex nunc*) wordt getoetst door een rechter en dat de finale beslissing over de aanvraag in het land waar die aanvraag is gedaan mag worden afgewacht (de zogenoemde ‘schorsende werking van beroep’). Wanneer onherroepelijk is vastgesteld dat iemand geen recht heeft op bescherming, of een ander verblijfsrecht, is hij niet langer rechtmatig in Nederland en zal hij moeten terugkeren naar het land van herkomst. Staten hebben onder het internationale recht de verplichting om hun eigen onderdanen die illegaal op het grondgebied van een andere staat verblijven op verzoek van die staat terug te nemen. Dit lijkt in theorie heel simpel, maar de realiteit is anders.

Terugkeer van uitgeprocedeerde asielzoekers (en/of illegalen die nooit een asielaanvraag hebben ingediend) is weerbarstig en het terugkeerbeleid is voor de overheid vaak een heet hangijzer. Twee grote kwesties spelen hierbij een rol. Allereerst vereist terugkeer de medewerking van het land van herkomst. Dit verloopt regelmatig moeizaam. De reden hiervoor kan verschillen. Het komt voor dat er verschil van mening bestaat over of iemand wel afkomstig is uit een bepaald land. Het ontbreken van documenten is hierbij vaak een complicerende factor. Beslissingen worden dan genomen op basis van het reisverhaal, taalanalyse et cetera, welke vervolgens weer (door de vreemdeling zelf of het land van herkomst) betwist worden. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin iemand stelt afkomstig te zijn uit Somalië, maar langdurig heeft verbleven in een kamp in Kenia waardoor zijn spraak is veranderd. Nederland is echter van mening op basis van een taalanalyse dat deze persoon uit Kenia komt en wil hem uitzetten. Kenia stelt vervolgens nooit van de man gehoord te hebben, erkent hem niet als onderdaan en verwijst door naar Somalië, dat ook stelt hem niet te kennen. Een andere complicerende factor kan zijn dat een land stelt nog niet in staat te zijn om in grote getalen uitgeprocedeerden terug te nemen vanwege een post-conflict situatie en de focus op wederopbouw, dan wel dat ze alleen asielzoekers willen terugnemen die zelf aangeven terug te willen (denk aan Noord-Irak).

En daar komt direct het tweede punt aan de orde: de medewerking van de vreemdeling zelf. Een groot deel van de uitgeprocedeerden wil helemaal niet

terug naar het land van herkomst. Dit kan verschillende (soms gecombineerde) redenen hebben: mensen zijn bang of zijn het oneens met de uitkomst van de asielprocedure, omdat ze er van overtuigd zijn dat ze wel degelijk gevaar lopen in het land van herkomst. De snelheid van de procedure kan hier ook een factor van belang zijn: na hele snelle procedures kan men het gevoel hebben dat er niet goed naar hun verhaal is gekeken/geluisterd. Verder speelt ook schaamtegevoel een rol met name vis-a-vis achtergebleven familie die soms veel heeft geïnvesteerd in de reis. Er spelen vaak medische problemen die terugkeer complex maken. In elk geval: vaak is de mindset gericht op blijven en niet op terugkeer.<sup>79</sup>

Echter, terugkeer die zelfstandig en echt vrijwillig is, is vaak ook het meest duurzaam. Hiermee wordt bedoeld dat iemand daadwerkelijk terugkeert en opnieuw een leven opbouwt in het land van herkomst. Organisaties als IOM, maar ook steeds vaker NGO's, kennen programma's en regelingen voor duurzame terugkeer. Echter, met name de verandering van de *mindset* vergt van uitgeprocedeerde vreemdelingen veel tijd en energie, alsmede ook een bepaalde aanpak (op basis van vertrouwen). Terugkeergesprekken vanuit overheidsdiensten bereiken vaak niet het gewenste doel. En dus wordt er dan gekozen voor 'gedwongen terugkeer', die gepaard gaat met dwangmaatregelen zoals vrijheidsbeperking (meldplicht), vrijheidsontneming (detentie met als doel uitzetting) en geëscorteerde uitzettingen. Deze maatregelen zijn neergelegd in een juridisch kader. Ten aanzien van Europa maakt de Europese Terugkeerrichtlijn hiervan een belangrijk onderdeel uit: deze richtlijn regelt de (wijze van) terugkeer van niet-EU onderdanen vanuit EU grondgebied.<sup>80</sup> Daarnaast speelt het juridisch kader (verdragsartikelen en jurisprudentie) inzake het *non-refoulement* verbod een grote rol: dit beginsel verbiedt immers een staat iemand terug te sturen naar een land waar hij of zij gevaar loopt voor lijf en leden.

Het Vluchtelingenverdrag kent, naast het verbod op *refoulement*, geen expliciete terugkeerbepaling. Het stelt wel dat 'bescherming' kan ophouden te bestaan (*cessation*), maar gaat niet in op de situatie waarin direct al duidelijk is dat iemand geen bescherming behoeft. UNHCR geeft aan dat er drie 'duurzame oplossingen' voor vluchtelingen zijn. Een daarvan betreft 'repatriatie',<sup>81</sup> echter dit ziet ook veeleer op de situatie van grootschalige vluchtelingencrisis waarbij buurlanden op grote schaal opvang bieden, en door een verandering

van de situatie in het land van herkomst terugkeer aan de orde is, omdat de beschermingsnoodzaak vervalt. Wel heeft UNHCR in 1996 een handboek gepubliceerd over 'Voluntary Return' dat ook (meer) van toepassing is op de Europese context. Hierin benoemt UNHCR een aantal uitgangspunten die bij terugkeer in acht moeten worden genomen, zoals veiligheid van betrokken persoon, wedertoelating tot het land van herkomst, humaniteit.<sup>82</sup>

Velen vinden dat een effectief terugkeerbeleid een noodzakelijke randvoorwaarde is voor het in stand houden van asielbeleid. Hierbij moet echter niet worden vergeten dat het recht op asiel een op zichzelf staand, onvervreemdbaar recht is, dat niet zomaar kan worden losgelaten als terugkeer van niet-asielgerechtigden stukt. Desalniettemin is 'terugkeer' vanuit juridisch, maar vooral ook vanuit politiek oogpunt, veelvuldig onderwerp van discussie. Meestal niet zozeer vanwege het feit *dat* terugkeer van vreemdelingen in algemene zin plaatsvindt of over het juridisch kader (behalve wellicht het feit dat detentie nog altijd wordt toegepast), maar met name over de *toepassing* ervan: *wie* (is iemand wel echt terecht afgewezen / uitgeprocedeerd)? Voldoet de procedure wel/niet? Is er echt geen juridisch perspectief meer? Is het nog wel redelijk omdat iemand na zoveel jaar wordt uitgezet? En *hoe* (Is detentie ter fine van uitzetting wel of niet effectief? Moet illegaal verblijf strafbaar worden gesteld)? Is voldaan aan de juridische voorwaarden rondom detentie en gedwongen uitzettingen? En met name: hoe krijg je zowel individuele vreemdelingen als landen van herkomst zover dat ze meewerken aan terugkeer?

Aangezien zelfstandige terugkeer van uitgeprocedeerden op alle fronten te verkiezen is boven gedwongen terugkeer: het is duurzamer en humaner, meer/eerder in lijn met mensenrechtenstandaarden; blijft dit het investeren waard. Hierbij moet wel de realiteit onder ogen worden gezien dat dit individueel maatwerk vraagt, bij de een meer tijd kost dan bij de ander en dat detentie en gedwongen uitzettingen niet in alle gevallen kan worden uitgesloten.

Zelfstandige terugkeer is vaak ook in het voordeel van de landen van herkomst. Om hen te laten houden aan hun verplichting om onderdanen terug te nemen, is er bijvoorbeeld vanuit Nederland al jaren ingezet op zogenoemd 'strategisch relatiebeheer terugkeer' met als doel terugkeer onderdeel te laten uitmaken van bilaterale overeenkomsten, overigens zonder al te veel succes.<sup>83</sup>

Momenteel wordt er door de Europese Unie fors geïnvesteerd in het sluiten van meer multilaterale migratie-overeenkomsten met landen buiten de Europese Unie. Terugname van illegale onderdanen maakt hier vaak onderdeel van uit. Van belang is en blijft dat deze overeenkomsten voldoen aan internationale mensenrechtenstandaarden: terugkeer moet bij voorkeur zelfstandig, humaan en veilig zijn, en gemonitord kunnen worden.<sup>84</sup> Vanwege de enorme politieke en publieke druk om een effectiever terugkeerbeleid te realiseren, is het wel zaak goed oog te houden voor de effecten van deze overeenkomsten vanuit mensenrechtelijk perspectief.<sup>85</sup>

### **Inhoud van bescherming**

Na de vraag ‘wie’ recht hebben op asielbescherming (of niet), volgt bijna automatisch de vraag: ‘wat’ houdt die ‘bescherming’ dan precies in? Welke rechten kan iemand daaraan ontleen? Wat betekent beschermd worden eigenlijk? Dit vraagstuk speelt momenteel met name een rol in de discussie over de houdbaarheid van de hier opgebouwde verzorgingsstaat versus de komst van grotere aantallen vluchtelingen die bescherming behoeven. De roep om beperking van voorzieningen voor vluchtelingen ten opzichte van ‘burgers’ klinkt steeds luider. Deze paragraaf zet uiteen wat het geldende internationale en Europese vluchtelingenrecht hierover zegt. Hieronder wordt eerst ingegaan op twee fundamentele principes binnen dit juridisch kader. Daarna volgt een beknopte schets ten aanzien van de rechtspositie van vluchtelingen en subsidiair beschermden.

#### *Recht op asiel*

De Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens uit 1948 legt in artikel 14 het recht neer om in een ander land asiel te zoeken: het recht om asiel te zoeken en te genieten. De Universele Verklaring vormt zoals bekend de basis voor het hedendaagse mondiale mensenrechtensysteem, en eigenlijk alle internationale mensenrechtenverdragen vloeien eruit voort. Het recht om asiel aan te vragen is een fundamenteel mensenrecht. Dit recht interfereert bijna

automatisch met het recht van een soevereine staat om zelf te bepalen wie er op het territoir wordt toegelaten en onder welke omstandigheden: er is een continue spanning tussen het recht van het individu en het recht van de staat. De ontstaansgeschiedenis van de Universele Verklaring laat zien dat om deze reden het zinsdeel ‘genieten’ eigenlijk niet veel betekenis heeft. Het recht asiel te zoeken, zijnde het ‘recht om aan vervolging te ontsnappen’ wordt met name gezien als een procedureel recht: het recht op een beoordeling door de staat van de aanvraag in een procedure.<sup>86</sup> Er wordt wel gezegd dat artikel 14 van de Universele Verklaring is gecodificeerd in het Vluchtelingenverdrag van 1951. Dit is echter maar ten dele het geval. Het verdrag kent geen expliciet recht op asiel. Wel heeft het procedurele recht op asiel – het recht asiel te zoeken –, een plek gekregen via het *non-refoulement beginsel* in artikel 33 van het verdrag.

In haar rol als toezichthouder op het Vluchtelingenverdrag heeft UNHCR in niet-bindende, interpretatieve documenten getracht nader invulling te geven aan dit procedurele recht op asiel. Het *Handbook* geeft een aantal procedurele waarborgen en noemt richtlijnen ten aanzien van de wijze van beoordeling van feiten en omstandigheden die worden aangedragen om het vluchtrelaas te onderbouwen. Hierbij gaat het onder meer om het aanwijzen van een bevoegde instantie, informatieplicht voor de vluchteling, recht op een tolk, recht om beroep in te stellen tegen een afwijzing, bewijslastverdeling, principe van voordeel van de twijfel.<sup>87</sup> In de EXCOM Conclusie 82 inzake ‘Safeguarding Asylum’ geeft UNHCR wel aan dat ‘asiel’ meer omvat dan alleen de beoordeling van het risico op *refoulement*: de organisatie vult ook de notie van ‘*to enjoy*’ in. In de Conclusie wordt bijvoorbeeld expliciet aandacht gevraagd voor het verlenen van toegang tot het grondgebied; en het feit dat de behandeling van asielzoekers en vluchteling in lijn dient te zijn met internationale normen en veilige vestiging.

Tot op heden is de internationale gemeenschap er niet in geslaagd nadere overeenstemming te bereiken over de precieze inhoud van ‘asiel’ en de daarmee corresponderende verplichtingen van staten. Binnen het kader van het Unierecht is het recht op asiel neergelegd in artikel 18 van het Europees Handvest van de Grondrechten, en daarmee als grondrecht verankerd. Volgens de ontstaansgeschiedenis is dit recht niet beperkt tot het recht asiel aan te vragen, maar ziet het ook toe op een materieel recht op asiel. Wat dit precies omvat,

blijft overigens nog een interessant vraagstuk, waar ook de Europese rechter zich nog niet over heeft uitgelaten. Op zijn minst ziet ‘asiel’ in ieder geval toe op de verzameling van rechten en voorzieningen (en ook plichten) die volgen uit de EU-asielregelgeving.<sup>88</sup>

### *Non-refoulement*

Een van de kernprincipes van het internationaal vluchtelingenrecht is het beginsel van *non-refoulement*: het verbod om mensen terug te sturen naar een situatie waarin leven of vrijheid wordt bedreigd vanwege de gronden uit de vluchtelingdefinitie. Dit beginsel is neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag. De statelijke verplichtingen tot vrijwaring van foltering en onmenselijke behandeling uit andere mensenrechtenverdragen zoals het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten, Anti-Folterverdrag en het EVRM hebben zich, onder andere via jurisprudentie, ontwikkeld tot *refoulement* verboden. Kortom, dit verbod op terugzending naar een dergelijke situatie, zowel direct als indirect, maakt onderdeel van het internationale gewoonterecht en heeft absolute gelding: onder geen enkele omstandigheid is er een rechtvaardiging voor het maken van inbreuk hierop.<sup>89</sup>

In de context van het asielrecht betekent dit dat er altijd een (vorm van) asielprocedure moet plaatsvinden om het risico op gevaar voor lijf en leden te beoordelen voordat iemand kan worden teruggestuurd, of dit nu naar het land van herkomst of naar het derde land betreft: dit verbindt het beginsel van *non-refoulement* aan het procedurele recht op asiel.

In het Unierecht zijn procedurele waarborgen en minimumnormen voor de inrichting van de asielprocedure wel nader bepaald. Zo ziet de Asielprocedure-richtlijn toe op allerlei procedurele voorschriften en waarborgen rondom de verschillende (fasen in) procedures.<sup>90</sup> Artikel 4 Definitierichtlijn geeft nadere regels aan rondom bewijslastverdeling. Ook van belang zijn de algemene beginselen van gemeenschapsrecht waaraan procedures moeten voldoen, zoals rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Deze uitgangspunten zijn ook opgenomen in het EU-Handvest van de Grondrechten.

## *Rechtspositie van vluchtelingen en andere asielstatushouders*

Vluchtelingenbescherming lijkt op het eerste gezicht met name te gaan om ‘rechten’ (‘rights-based approach’). Dat is niet heel opzienbarend, aangezien het onderdeel uitmaakt van het mondiale mensenrechtensysteem. Echter het is juist deze benadering die in het publieke debat vaak ook weerstand oproept. In dit debat wordt echter vaak over het hoofd gezien, dat het vluchtelingenrecht ook expliciet en prominent benoemt dat vluchtelingen niet alleen rechten maar ook plichten hebben. Een van de eerste artikelen in het Vluchtelingenverdrag (artikel 2) stelt dat elke vluchteling verplicht is zich te houden aan de wetten en regels van het land van asiel. Verder is het ook (onder voorwaarden) toegestaan, zowel volgens het verdrag als volgens het Unierecht om een verblijfsvergunning niet te verlenen, verlengen of in te trekken indien men een gevaar oplevert voor de openbare orde of nationale veiligheid van het land van asiel.

Kortom, rechten van vluchtelingen zijn niet ongelimiteerd en ze dienen zich gewoon te houden aan de regels van de ontvangende samenleving. Tegelijkertijd moet niet worden vergeten dat snelle en zo volledige mogelijke toegang tot bepaalde rechten en voorzieningen een duidelijk positief effect heeft op de integratie van vluchtelingen in het asielland. Hoe eerder mensen kunnen meedoen, hoe eerder zij ook een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving. En een goede, spoedige integratie is in het voordeel van alle betrokken partijen: de vluchteling zelf, de ontvangende samenleving en de overheid.

Uitgangspunt van vluchtelingenbescherming is dat een vluchteling door het land van toevlucht niet alleen de veiligheid geboden wordt die hij niet langer krijgt van de eigen overheid, namelijk dat hij niet wordt teruggestuurd naar een voor hem/haar gevaarlijke situatie (*non-refoulement*), maar dat aan hem ook bepaalde burgerrechten en een sociaal-economische positie wordt gegund vergelijkbaar met de eigen onderdanen. Juist dit is van belang nu daarin niet meer voorzien wordt, of kan worden, door de autoriteiten van het land van herkomst. Kort gezegd, het land dat asiel verleent, neemt de bescherming en de verantwoordelijkheid voor dat individu over van het land van herkomst. Het Vluchtelingenverdrag omvat dan ook afspraken tussen staten onderling, met afgeleide rechten voor individuen. Dat blijkt bijvoorbeeld ook uit het feit dat



het Vluchtelingenverdrag geen individueel klachtrecht kent, maar alleen een procedure bij het Internationaal Gerechtshof die door staten onderling kan worden aangespannen in geval van niet nakoming van verplichtingen.

Wat is dan die ‘bescherming’ waarin het land van asiel zou moeten voorzien? De belangrijkste materiële rechten of voorzieningen betreffen huisvesting, bijstand, medische zorg, onderwijs, toegang tot arbeid en naturalisatie<sup>91</sup>:

- ▶ In geval van *onderwijs* aan minderjarigen, *bijstand* en *gezondheidszorg* geldt dat de staat de vluchteling hetzelfde dient te behandelen als onderdanen.
- ▶ Waar het gaat om *huisvesting* en *hoger onderwijs* stelt het Verdrag dat vluchtelingen zo gunstig mogelijk en in ieder geval niet minder dan vreemdelingen in het algemeen onder dezelfde omstandigheden moeten worden behandeld.
- ▶ Dit geldt ook ten aanzien van het recht op *werk*. Het recht op toetreding tot de arbeidsmarkt geldt niet alleen voor loondienst, maar ook voor zelfstandige en vrije beroepen. In dat kader dienen beroepskwalificaties, diploma’s en dergelijke zo gunstig mogelijk te worden beoordeeld.

Aangezien het Unierecht zich grotendeels heeft gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag zijn eensluidende bepalingen neergelegd in de Definitierichtlijn. Het gaat hierbij om onderwijs, sociale voorzieningen, gezondheidszorg en huisvesting. Aanvullend stelt artikel 32(2) dat lidstaten zich dienen in te spannen om discriminatie van asielstatushouders te voorkomen en hen op het gebied van toegang tot huisvesting gelijke kansen te bieden. Spreiding is wel toegestaan. T.a.v. de toegang tot werk, geeft de richtlijn aan dat aan degenen die internationale bescherming genieten direct toegang moet worden verleend om te kunnen werken in loondienst, als zelfstandige *waarbij de algemene voorschriften die gelden voor het beroep en de overheidsdienst moeten worden nageleefd*.

Wat betekent dit nu in de praktijk? Een aantal opmerkingen naar aanleiding van enkele (beleids)voorstellen die de afgelopen tijd, met name vanuit de politiek, zijn gelanceerd:<sup>92</sup>

- a. De bijstandsuitkering aan vluchtelingen en subsidiaire beschermden kan niet worden ingeperkt als dit niet ook geldt voor eigen onderdanen. Bijstand kan ook niet zonder meer omgezet worden in natura, omdat er daardoor onderscheid wordt gemaakt tussen statushouders en Nederlanders in de wijze

- waarop wordt uitgekeerd (en statushouders hebben hierbij geen mogelijkheid om voor het een of het ander te kiezen).
- b. Versobering van medische zorg is uit den boze. Beperking van toegang tot onderwijs is slechts beperkt mogelijk: niet voor minderjarigen, en ten aanzien van hoger onderwijs in ieder geval gelijkblijvend aan de toegang die aan andere vreemdelingen wordt toegekend.
  - c. Toegang tot sociale huisvesting kan niet worden ontzegd. Het laten vervallen van de speciale voorrang die asielstatushouders hebben, komt niet in strijd met het asielrecht, zolang de overige voorwaarden maar wel gelijk blijven aan die van andere rechtmatige verblijvende vreemdelingen. Verder mag bij het bepalen of er een dringende reden is om voorrang te verlenen niet gediscrimineerd worden, en bij de omstandigheden die de behoefte aan een woning bepalen (zoals bijvoorbeeld de huidige woonsituatie) moet gelijkelijk gekeken worden naar statushouders en Nederlanders.

Aanvullend aan het Vluchtelingenverdrag, dat immers alleen op vluchtelingen betrekking heeft, is in het Unierecht ook opgenomen dat asielzoekers, degenen die nog in afwachting zijn van een definitief besluit op hun beschermingsvraag, recht hebben op toegang tot de arbeidsmarkt. In de Opvangrichtlijn<sup>93</sup> is bepaald dat de asielzoeker mag werken; negen maanden na het doen van de asielaanvraag onder voorwaarden. In speciale gevallen mogen lidstaten hiervan afwijken. Het oorspronkelijke doel van deze bepaling was de bevoegdheid en de ruimte van nationale lidstaten te beperken om toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt te hinderen. Het onderhandelingsproces kenmerkte zich door principiële discussies. Aan de ene kant zorgt toegang tot werk in een vroegtijdig stadium zowel voor het individu als voor de samenleving voor positieve effecten: het beroep op sociale voorzieningen na statusverlening zal minder kunnen worden en de zelfredzaamheid van de vluchteling wordt vergroot. Het hebben van werk zou echter terugkeer na afwijzing kunnen hinderen en de kans op misbruik van de asielprocedure door arbeidsmigranten wordt ook aannemelijk geacht. De bepaling is er wel gekomen, maar of in de praktijk hierin wordt voorzien is maar de vraag.

## Duur van bescherming

Een volgend discussiepunt in het huidige debat over vluchtelingenbescherming gaat over de *duur* van bescherming. Moet vluchtelingenbescherming voorzien in permanent verblijf in het land van asielverlening, of is tijdelijke bescherming afdoende? Wanneer er sprake is van hogere aantallen mensen die bescherming zoeken buiten hun eigen land, wordt ook de roep om tijdelijkheid van de geboden bescherming luider. Dit was het geval tijdens de Balkancrisis in de jaren negentig. En ook nu is er weer sprake van pleidooien voor tijdelijke bescherming die de nadruk leggen op het feit dat vluchtelingen niet (mogen) blijven, maar terug moeten keren. Omdat zij überhaupt geen bescherming nodig hebben, of op het moment dat zij geen bescherming meer nodig hebben. Ook wordt wel betoogd dat internationaal en Europees recht dit zouden verhinderen. En het Vluchtelingenverdrag zou niet bedoeld zijn voor de hedendaagse vluchtelingen: nu gaat het om mensen die slechts tijdelijk bescherming behoeven omdat het tijdelijke conflictsituaties betreft, in tegenstelling tot de naoorlogse situatie ten tijde van 1951, waarbij er wel een noodzaak bestond tot een status gelijk aan andere onderdanen van het land van asiel.<sup>94</sup> Maar is dat ook zo?

### *Tijdelijkheid en permanent verblijf*

Het Vluchtelingenverdrag is, met name, opgesteld met de ‘niet-erkende’ joodse vluchtelingen voor ogen die als gevolg van de Tweede Wereldoorlog op drift waren geraakt en door Europa zwierven. Het verdrag moest hen in staat stellen elders een nieuw leven op te bouwen. De vervolgingsgronden die genoemd worden in de vluchtelingendefinitie hebben ook zichtbaar een relatie met de vervolging van diverse groepen tijdens oorlog en de slachtoffers van de concentratiekampen. Er werd echter niet aan individuele statusbepaling gedaan. Hier lijkt de definitie wel om te vragen (persoonlijke vervolging), maar in situaties van collectief geweld, zoals oorlog, sluit het een groepsbenadering niet uit. Vanaf het begin af aan is er dus ook sprake geweest van zogenoemde ‘prima facie vluchtelingenschap’: erkenning van de beschermingsbehoefte van een grote groep vluchtelingen op grond van bepaalde gedeelde ‘kenmerken’ zonder

strakke individuele toetsing. Deze individualiseringsvereiste en het vraagstuk van risicobeoordeling is pas later meer in zwang geraakt, toen het asielrecht verder werd ontwikkeld via nationale asielprocedures en jurisprudentie. Weer later heeft het asielrecht zich ontwikkeld richting een meer groepsgerichte bescherming. Zoals het ooit ook de groep (joodse) vluchtelingen in Europa zag.

Daarnaast was het Vluchtelingenverdrag in eerste instantie ook bedoeld om een tijdelijke situatie op te lossen, namelijk die van de vluchtelingen in Europa van voor 1951 als gevolg van de Tweede Wereldoorlog. In de jaren erna zag de internationale gemeenschap in dat vluchtelingencrisis en de noodzaak tot het bieden van bescherming aan vluchtelingen niet beperkt bleven tot deze situatie. Vandaar dat het Aanvullend Protocol de geografische en temporele beperking van het Verdrag al in 1967 werden opgeheven. Het is daarom ook geen juiste voorstelling van zaken door te zeggen dat de situatie anno 2016 zo enorm anders is dan enkele decennia geleden. Ook toen was er, naast individuele vervolging, ook al sprake van burgeroorlogen, conflicten en dictatoriale schrikbewinden (Portugal, Zuid-Amerika, Vietnam, Sri Lanka) gevolgen van dekolonisatie in Afrika. En naast dat er nog altijd bescherming op puur individuele gronden wordt verleend, zijn ook de meer recente conflictsituaties, en daarmee ook het verblijf van vluchtelingen in andere landen, verre van tijdelijk te noemen. Denk aan Afghanistan, Somalië, Sudan, Irak, Colombia. Volgens UNHCR leven 6,7 miljoen vluchtelingen in een zogenoemde *protracted refugee situation* (een grootschalige vluchtelingensituatie – 25.000 vluchtelingen of meer – die meer dan 5 jaar duurt). Er zijn 32 dergelijke ‘situaties’ in 27 landen, en in 23 situaties duurt dit al meer dan 20 jaar.<sup>95</sup> De Syrische burgeroorlog speelt nu ook al meer dan vijf jaar en een oplossing, laat staan een situatie waarnaar mensen veilig kunnen terugkeren, is nog altijd niet in zicht.

### *‘Cessation’ en naturalisatie*

Het Verdrag gaat er wel expliciet vanuit dat de status van vluchteling, en daarmee dus ook de bescherming die iemand nodig heeft, tijdelijk van aard kan zijn. In artikel 1 van het verdrag staat niet alleen wie vluchteling is, maar ook wanneer die status ‘ophoudt’. De zogenoemde *‘cessation clause’* in artikel 1C stelt dat

iemand de bescherming van het verdrag verliest, wanneer de omstandigheden op grond waarvan iemand was erkend als vluchteling opgehouden hebben te bestaan. Er kan dus altijd een moment komen dat bescherming niet meer nodig is (en terugkeer dus voor de hand ligt). UNHCR legt in interpretatieve *Guidelines* de criteria en randvoorwaarden van *cessation* nader uit, zoals wanneer er sprake is van ‘*fundamental changes in the objective circumstances in the country of origin upon which refugee status was based*’ (waardoor iemand niet langer vluchteling is).<sup>96</sup> Hier is bijvoorbeeld sprake van in geval van beëindiging van vijandelijkheden, een totale regimewisseling en/of de terugkeer van een situatie van vrede en stabiliteit. De enkele ‘fundamentele’ verandering van de situatie *an sich* is onvoldoende. De verandering moet ook voldoende duurzaam zijn. Hoeveel tijd er overheen gaat voordat er sprake kan zijn van *cessation*, hangt af van de wijze waarop de verandering heeft plaatsgevonden: was deze vreedzaam en geleidelijk, op democratische wijze, dan kan dat betekenen dat er sneller weer een voldoende veilige situatie is, dan als er sprake was van een gewelddadige coup bijvoorbeeld. Verder is van belang dat de vluchteling weer zeker kan zijn van de toegankelijke effectieve bescherming door de eigen overheid, doordat die overheid voldoende functioneert, er een adequate rechtsgang is etcetera.

Belangrijke indicatoren bij het bepalen of bescherming door het asielerlenende land niet langer nodig is, zijn onder andere eventuele grootschalige terugkeer van vluchtelingen op *vrijwillige* basis, zonder dat dit tot probleem of instabiliteit in het land van herkomst leidt, alsmede de algemene mensenrechtensituatie in dat land.<sup>97</sup> Naast de mogelijkheid van *cessation*, omvat het Vluchtelingenverdrag ook een bepaling (inspanningsverplichting) over naturalisatie van vluchtelingen als meest ultieme vorm van permanent verblijf: ‘De Verdragsluitende Staten zullen, voor zover mogelijk, de assimilatie en naturalisatie van vluchtelingen vergemakkelijken. Zij zullen in het bijzonder ernaar streven de naturalisatie-procedure te bespoedigen en de tarieven en kosten van deze procedure zoveel mogelijk te verminderen.’

Het Verdrag noemt nergens termijnen: niet waar het gaat om de mogelijkheid tot *cessation*, noch waar het gaat om naturalisatie. Het hele idee achter het Verdrag en het concept van vluchtelingenbescherming, is dat er voor vluchtelingen een ‘duurzame oplossing’ komt zodat zij, hetzij in het asielland

(lokale integratie), hetzij in een derde land (hervestiging), hetzij in hun land van herkomst (terugkeer) weer een nieuw bestaan op kunnen bouwen.<sup>98</sup> Dit vraagt wel om een bepaalde eindigheid van de verblijfsonzekerheid (zie kader).

---

**UNHCR Guidelines on International Protection<sup>99</sup>**

‘Cessation should [therefore] not result in persons residing in a host State with an uncertain status. It should not result either in persons being compelled to return to a volatile situation, as this would undermine the likelihood of a durable solution and could also cause additional or renewed instability in an otherwise improving situation, thus risking future refugee flows. (...) Cessation under Article 1C(5) and 1C(6) does not require the consent of or a voluntary act by the refugee. Cessation of refugee status terminates rights that accompany that status. It may bring about the return of the person to the country of origin and may thus break ties to family, social networks and employment in the community in which the refugee has become established. As a result, a premature or insufficiently grounded application of the ceased circumstances clauses can have serious consequences. It is therefore appropriate to interpret the clauses strictly and to ensure that procedures for determining general cessation are fair, clear, and transparent.’

---

Het feit dat het Vluchtelingenverdrag zowel tijdelijkheid van bescherming erkent (en dus de optie van terugkeer), als duurzame bescherming (integratie en naturalisatie) geeft blijk van inzicht in de praktijk waarin het Verdrag moet kunnen worden toegepast: als de situatie duurzaam verbetert, vervalt het recht op bescherming en is terugkeer aan de orde, waarbij iemand weer volwaardig burger en onderdaan van het eigen land kan worden. Indien dat niet het geval is, dan behoort iemand die alle rechten verloren heeft deze rechten weer te kunnen krijgen door middel van naturalisatie. Het Verdrag laat vervolgens aan de statenpartijen open waar de nadruk ligt en wanneer er sprake is van een kantelpunt.

In het Unierecht worden er, om meer rechtszekerheid te creëren, *wel* termijnen genoemd. In eerste instantie krijgt men een tijdelijke verblijfsvergunning.

De Definitierichtlijn<sup>100</sup> maakt hierbij overigens wel onderscheid tussen vluchtelingen (verlening voor drie jaar) en subsidiair beschermden (verlening voor één jaar, en mogelijkheid tot verlenging voor de duur van twee jaar). Afwijking hiervan kan alleen in geval van dwingende redenen van nationale veiligheid en openbare orde. De richtlijn zegt verder dat tussentijdse intrekking van het verblijfsrecht alleen mogelijk is als er sprake is van een verbetering in het land van herkomst die een 'voldoende ingrijpend en niet-voorbijgaand karakter heeft'. Dat is een vrij hoge lat. Na vijf jaar kan men op grond van de Richtlijn Langdurig Ingezetenen in aanmerking komen voor de status van langdurig ingezetene, met het recht zich permanent te vestigen in de EU. Volgens de Nederlandse wet- en regelgeving wordt een tijdelijke asielstatus verleend voor vijf jaar (bepaalde tijd). Gedurende deze vijf jaar is de status intrekbaar op *elk moment* dat er sprake is van intrekingsgronden zoals die volgen uit het Unierecht, zoals bijvoorbeeld een wijziging van omstandigheden. Vervolgens wordt een vergunning voor onbepaalde tijd verleend. Deze kan niet meer worden ingetrokken vanwege wijziging van onzekere omstandigheden in het land van herkomst, maar wel om redenen van openbare orde: bijvoorbeeld als iemand een misdrijf pleegt.

*Tijdelijkheid: tijdelijke bescherming of verblijf als 'ontheemde'*<sup>101</sup>

Na de Kosovocrisis werd in Europees verband, als onderdeel van de harmonisatie van asielbeleid,<sup>102</sup> de Richtlijn Tijdelijke Bescherming opgesteld (2001/55/EU).<sup>103</sup> Deze richtlijn wordt gezien als een vorm van *aanvullende* bescherming ten opzichte van een vluchtelingenstatus of subsidiaire bescherming via de reguliere asielprocedure. Het voorziet in de mogelijkheid dat lidstaten, in geval van een 'massale instroom' vanuit een bepaald land door bijvoorbeeld een conflict aldaar, tijdelijke bescherming bieden aan onderdanen uit dat land. De richtlijn beoogt de bevordering van evenredige verantwoordelijkheidsverdeling tussen lidstaten voor de opvang van deze mensen in een specifieke situatie. De richtlijn is tot op heden nog nooit ingeroepen: de definitie van '*mass influx*' is te vaag en de drempel van instemming van een gekwalificeerde meerderheid van de lidstaten is klaarblijkelijk te hoog. Mogelijk ervaart men de implicaties van het toepassen van de richtlijn op de soevereiniteit als te groot en risicovol.

De richtlijn roept bijvoorbeeld op tot visafacilitering: een legale wijze voor asielzoekers om toegang tot Europa te verkrijgen en iets wat de lidstaten momenteel eerder afwijzen dan toejuichen. Het veronderstelt ook een systeem van verantwoordelijkheidsverdeling binnen Europa: ook daar krijgt men de handen niet voor op elkaar (zie de discussie rondom de ‘relocatie’ van Syriërs en Eritreeërs vanuit Griekenland en Italië). En verder is er lang niet altijd sprake van individuele toetsing van aanvragen onder dit regime, hetgeen met zich meebrengt dat er dus ook geen ‘veiligheidsscreening’ plaatsvindt.<sup>104</sup>

Voor de inwerkingtreding van Vw 2000 kende ons nationale asielsysteem vormen van tijdelijke verblijfsrecht (ontheemdenstatus) voor mensen die een conflictsituatie waren ontvlucht waarvan de duur (en dus de noodzaak tot beschermingverlening) onzeker was. Zo was er bijvoorbeeld een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv) en specifiek voor ontheemden uit voormalige Joegoslavië de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden.<sup>105</sup> Met Vw 2000 zijn deze verblijfsvergunningen verdwenen.<sup>106</sup> Wel kent de Vw 2000 de notie van ‘besluit- en vertrekmoratoria’, waarbij voor een bepaalde periode, waarin de situatie in het land van herkomst onzeker is, het besluit op de asielaanvraag, dan wel het vertrek van een afgewezen asielzoeker, kan worden aangehouden. Men heeft gedurende die periode rechtmatig verblijf als asielzoeker en verblijft in de centra.

Nederland heeft de Tijdelijke Beschermingsrichtlijn omgezet in nationale regels via zo’n besluitmoratorium. Dit zou betekenen, mocht de richtlijn bijvoorbeeld worden ingeroepen voor Syriërs, dat in Nederland niet wordt beslist over Syrische asielaanvragen voor maximaal de duur van drie jaar. Syriërs zouden dan de ‘status’ blijven houden van asielzoeker en moeten verblijven in opvangcentra.

---

### **Syrische vluchtelingen in Nederland**

#### **Aantallen<sup>107</sup>**

In 2015 werden er in Nederland 58.880 asielaanvragen ingediend, waarvan 43.093 eerste aanvragen. In 43% van de gevallen betrof het aanvragen door Syriërs (47% wanneer nareizende gezinsleden worden meegeteld). In de eerste helft van 2016 is er sprake van lagere aantallen: er vragen 8.422 mensen asiel aan in Nederland, waarvan



1.451 eerste aanvragen door Syriërs, en ruim 1800 nareizende Syrische gezinsleden (26% van het totaal). In 2015 vragen 1455 alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv's) uit Syrië asiel aan, een forse stijging ten opzichte van 2014.

### Toelatingsbeleid

Alhoewel UNHCR pleit voor het verlenen van vluchtelingenstatussen aan Syriërs, volgt uit het landgebonden asielbeleid dat aan Syriërs in principe, namelijk zolang zij geen actief aanhanger zijn van het regime, een vergunning op de b-grond (subsidiare bescherming) wordt verleend.<sup>108</sup> Het overgrote deel van de Syriërs krijgt ook daadwerkelijk bescherming: in 2015 volgt in 98% van de aanvragen een positieve beslissing. Opvallend is dat het aandeel vluchtelingenstatussen (vergunning op de a-grond) in 2015 ten opzichte van 2014 fors is gestegen (van 13,2% naar 32,5%).<sup>109</sup>

### Asielprocedure

In reactie op het hoge percentage erkende asielvergunningen en de hogere aantallen (Syrische) asielzoekers in 2015, zijn er door de regering een aantal maatregelen genomen en/of voorgesteld ten aanzien van de asielprocedure voor Syriërs. Allereerst worden Syrische asielzoekers 'verkort verhoord'. Dat betekent dat indien de Syrische nationaliteit is vastgesteld, zij een korter gehoor 'interview' over hun vluchtverhaal krijgen dan normaal gesproken, omdat relatief snel wordt aangenomen dat zij bescherming behoeven. Dit lijkt logisch, maar er is ook kritiek geuit door advocaten en Vluchtelingen-Werk Nederland: door deze korte verhoren komt het individuele relaas onvoldoende uitgebreid en uitgewerkt op papier. In geval er over een aantal jaar wordt besloten om vergunningen in te trekken en/of te herbeoordelen, waarbij dan veel strenger gekeken kan worden naar het persoonlijke verhaal over wat hem of haar precies is overkomen, kan dit nadelig zijn voor de vluchteling. Het is lastiger na al die jaren om details terug te halen, of documenten die het verhaal ondersteunen boven tafel te krijgen.

Verder is voorgesteld in het zogenoemde 'sporenbeleid' om bij kansrijke asielaanvragen (zoals die van goed gedocumenteerde Syrische asielzoekers) geen gefinancierde rechtshulp meer te regelen, om zo sneller en met minder kosten de asielprocedure af te wikkelen.<sup>110</sup> Logistiek wellicht wenselijk, maar in combinatie met het verkort horen wel problematisch omdat het op langere termijn de belangen van de asielzoeker kan schaden. Tot op heden is dit beleid nog niet ingesteld. Dit ook bezien in het licht van

de keuze van de staatssecretaris om eerst de kansarme asielaanvragen te behandelen, waardoor de wachttijden voor de behandeling van onder andere Syrische asielzoekers juist fors opliepen, en zij, terwijl de kans op beschermingsverlening groot was, toch langdurig in onzekerheid verbleven over hun verblijfsstatus. Inmiddels zijn de wachttijden weer teruggelopen, mede door het lagere aantal nieuwe asielverzoeken in de eerste helft van 2016.<sup>111</sup>

#### **Vergunning: en daarna?**

Als er vervolgens een asielvergunning is verleend, is deze in eerste instantie vijf jaar geldig. Gedurende deze vijf jaar is de vergunning intrekbaar. De vluchteling, of ook wel 'asielstatushouder' genoemd, kan vanaf dat moment een groot aantal rechten uitoefenen (zie para 2): hij kan zijn gezinsleden laten overkomen in het kader van gezinshereniging; en er ontstaan rechten op het gebied van deelname aan de arbeidsmarkt; sociale zekerheid; huisvesting. Daarnaast zijn er natuurlijk ook plichten, zoals bijvoorbeeld de inburgeringsverplichting, ondertekenen van de participatieverklaring. En, maar dat geldt natuurlijk ook al voor asielzoekers in procedure, de vluchteling heeft zich te houden aan de Nederlandse wet- en regelgeving.

Op het gebied van met name huisvesting en arbeidsparticipatie is veel te doen (geweest). Door de krapte op de sociale woningmarkt zijn er problemen ontstaan met de doorstroom vanuit de opvangcentra. Dit had tot gevolg dat vluchtelingen ook na statusverlening langdurig in grootschalige opvangcentra verblijven, en daardoor niet aan hun nieuwe bestaan en integratie in de samenleving kunnen gaan werken. Ook ontstond er een tekort aan opvangplekken voor nieuwe asielzoekers (hetgeen momenteel minder prangend is door de recentere daling van de aantallen). Voorts zijn er allerlei initiatieven ontstaan vanuit overheid, organisaties en bedrijven ten behoeve van de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Langzaam dringt het door dat investeren in integratie en werk loont.

#### **Europa: hervestiging en relocatie**

Naast Syrische vluchtelingen die in Nederland asiel aanvragen, is er ook sprake van andere wegen waarop beschermingsverlening aan Syriërs plaatsvindt. Via hervestiging (het uitnodigingsbeleid via UNHCR) zijn in 2014 245 en in 2015 175 Syriërs naar Nederland gekomen, met name vanuit de buurlanden van Syrië zoals Jordanië en Turkije. Ook doet

Nederland (als een van de weinigen) mee aan het relocatiebeleid van de Europese Unie: dit houdt in dat vanuit Griekenland en Italië onder andere Syriërs worden overgebracht naar Nederland, met het oog op een betere verdeling van de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming binnen de EU.

---

### *Tijdelijkheid: minder rechten en voorzieningen?*

De (politieke) aantrekkingskracht van het bepleiten van ‘tijdelijke’ bescherming lijkt tweeledig. Allereerst geeft het een vorm van legitimatie om de toegang tot voorzieningen (en daarmee de inhoud van bescherming) te beperken of voorzieningen zelf te versoberen: immers ‘het is maar tijdelijk’ en dus ‘is het niet zo erg’. Verder impliceert ‘tijdelijkheid’ een bepaalde ‘eindigheid’: vluchtelingen zullen niet permanent hier blijven, maar terugkeren naar hun eigen land.

Het ingewikkelde aan vluchtsituaties is echter dat nooit precies duidelijk is hoe lang een bepaalde situatie in het land van herkomst gaat duren: wanneer is een conflict ten einde en is terugkeer veilig en duurzaam mogelijk? Wanneer komt er een wisseling van regime, waardoor mensenrechtenschendingen verdwijnen? Wanneer is een regering van een fragiele staat weer in staat bescherming te bieden aan eigen onderdanen tegen vervolging door derden? Onzekerheid is een grote factor.<sup>112</sup> De ervaring leert, bijvoorbeeld in de jaren negentig met asielzoekers en vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië, dat de nadruk op tijdelijke opvang met een beperkt voorzieningenniveau, juist vanwege de onzekere duur van de conflicten, tot problemen leidt.<sup>113</sup> De (maatschappelijke) kosten waren hoog: levens werden jarenlang *on hold* gezet met als gevolg meer medische klachten en inactiviteit. Daarnaast werden langdurige procedures gevoerd over de statusverlening. Aan velen werd alsnog een asielstatus verleend omdat stabiliteit en veiligheid in het land van herkomst uitbleef. De Bosniërs bleven uiteindelijk veelal in Nederland; Kosovaren gingen in grotere aantallen terug: de situatie was daar kortstondiger onveilig, en sneller stabiel. Maar dat is niet iets wat bij de start van een conflict duidelijk is. Het conflict in Syrië duurt nu ook al zes jaar.

Zoals eerder gesteld: in Nederland is gekozen voor een eenstatusstelsel, met name om de beslispraktijk te vereenvoudigen en doorprocederen voor een ‘sterkere’

status te voorkomen. Doorbreking van dit stelsel kan: het Unierecht kent immers ook onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden. De vraag is echter wel of dat niet meer (juridische) problemen veroorzaakt dan het oplost.

Het Unierecht biedt weinig ruimte om verschil te maken tussen het voorzieningenniveau van iemand die een tijdelijke asielvergunning krijgt en iemand die een permanente status heeft. Ditzelfde geldt ook voor de grond waarop een vergunning is verleend: onderscheid tussen vluchtelingen en subsidiair beschermden is er wel, maar die is beperkt en wordt ook willekeurig toegepast. Tot slot stuit het langer tijdelijk laten zijn van een verblijfsvergunning asiel ook op Unierechtelijke grenzen: in de Europese regels zijn immers duidelijke termijnen vastgelegd.<sup>114</sup>

### De plek van bescherming

‘Natuurlijk hebben die mensen recht op bescherming. Die oorlog is verschrikkelijk, en die arme kindertjes. Maar dat hoeft toch niet hier? Laat ze lekker in de buurt van een eigen land blijven. Scheelt een hoop gedoe.’ Een voorbeeld van uitspraken die veelvuldig te horen zijn in het vluchtelingendebat. Bescherming ja, maar dan wel *daar*, en niet *hier*. Typisch geval van *not in my backyard*. Wat zegt het vluchtelingenrecht over de plek waar iemand recht heeft op bescherming? Moet bescherming altijd geboden worden in het land waar men asiel aanvraagt, het land van eigen keuze? Of kan dat ook anders?

Vooropgesteld: het recht op asiel vereist altijd een beoordeling van de beschermings*behoefte*. Dus toegang tot een procedure, of tot een effectief rechtsmiddel in het geval deze toegang geweigerd wordt, moet volgens het internationaal vluchtelingenrecht altijd geborgd zijn in het land waar de asielzoeker om asiel vraagt. Dat (een deel van) de procedure, en eventuele verdere bescherming elders *kan* plaatsvinden, is een tweede vraag.

### *Vluchtelingenverdrag*

Het Vluchtelingenverdrag stelt dat vluchtelingen bescherming moeten krijgen, en daarmee bepaalde rechten en toegang tot voorzieningen, maar niet *waar* dat moet. Staten kunnen daarover onderling afspraken maken. Met andere

woorden: EU-lidstaten mogen vluchtelingen overdragen of doen terugkeren naar andere landen, voor zover en zolang het land van uiteindelijke toevlucht de benodigde bescherming biedt. Hierover moet wel overeenstemming zijn tussen betrokken staten. In de praktijk zit daar het probleem. De preambule van het Vluchtelingenverdrag stelt:

OVERWEGENDE, dat het verlenen van asiel voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan medebrengen en dat derhalve een bevredigende oplossing van een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt,

DE WENS TOT UITDRUKKING BRENGENDE, dat alle Staten, het sociale en humanitaire karakter van het vluchtelingenvraagstuk erkennende, al het mogelijke zullen doen om te voorkomen, dat dit vraagstuk een oorzaak van spanningen tussen Staten wordt

Momenteel zien de zwaar overbelaste landen in de regio (zoals Libanon en Jordanië) de afwerende houding van Europa en het politieke discours over de in hun ogen beperkte aantallen nu niet bepaald als solidair gedrag. Maar dat is een discussie die meer politiek dan juridisch van aard is.

### *Europees recht: Unierecht*

Ook binnen het Unierecht is er op verschillende niveaus sprake van (de mogelijkheid tot) afspraken tussen landen over waar bescherming geboden kan worden. Ik noem er hier twee.<sup>115</sup>

#### » 1. *Veilig derde land exceptie*

De notie van ‘veilig derde land’ houdt in dat een asielzoeker die een aanvraag doet in Nederland, of een andere EU-lidstaat, teruggewezen kan worden naar een ‘veilig derde land.’ Hiermee wordt bedoeld een land buiten de EU, niet zijnde het land van herkomst, dat veilig wordt geacht voor de desbetreffende asielzoeker.

- Artikel 38 van de Procedurerichtlijn stelt hiertoe een aantal voorwaarden:
- ▶ er mag geen sprake zijn van een risico op vervolging of *refoulement* in dat derde land;
  - ▶ de asielzoeker moet er ten minste twee weken ('afzienbare tijd') hebben verbleven en weer worden toegelaten;
  - ▶ de asielzoeker moet daar asiel kunnen vragen en krijgen via een asielprocedure;
  - ▶ en er dient bescherming conform het Vluchtelingenverdrag te worden verleend.

De EU-lidstaat waar de asielzoeker in eerste instantie asiel heeft aangevraagd, moet in elk individueel geval onderzoeken of het derde land daadwerkelijk 'veilig' is voor hem of haar: onderzoeksplicht.<sup>116</sup>

In het kader van de EU-Turkijedeal wordt door de EU gesteld dat Turkije een 'veilig derde land' is. Griekenland heeft dit ook in de nationale wetgeving opgenomen. Echter juridisch gezien kunnen hier grote vraagtekens bij worden gezet. Grote vraag is of de toegankelijkheid van de asielprocedure in Turkije wel in alle gevallen gewaarborgd is, en of de bescherming die geboden wordt via de tijdelijke verblijfsstatussen wel conform het Vluchtelingenverdrag is.<sup>117</sup>

» 2. *Dublin Verordening*<sup>118</sup>

Binnen de EU zijn er ook afspraken gemaakt over welk land verantwoordelijk is voor de beoordeling van de asielaanvraag en het verlenen van bescherming: het Dublinsysteem. Het eerste land waar iemand binnenkomt en geregistreerd wordt, is verantwoordelijk voor de behandeling van de asielaanvraag. Binnen de Unie gaat men uit van het interstatelijk vertrouwensbeginsel: elke lidstaat is gebonden aan dezelfde normen, regels en waarborgen en als bondgenootschap gaan we ervan uit dat betrokken asielzoekers in elke andere lidstaat dezelfde bescherming krijgen.

Al vanaf het begin regent het kritiek op deze vorm van verantwoordelijkheidsverdeling.<sup>119</sup> Ik noem heel kort de voornaamste knelpunten. Het systeem leidt tot onevenredige lasten voor de lidstaten aan de buitengrenzen, nu de meeste asielzoekers over land of zee aankomen. Direct gekoppeld aan dit risico van overbelasting ontstaat er een perverse prikkel voor die desbetreffende lidstaten om hun registratie en asielbeleid vooral niet op orde te hebben, zodat

asielzoekers doorreizen en niet zonder meer kunnen worden ‘teruggeclaimd’ door andere lidstaten. Het feit dat de EU-lidstaten vast blijven houden aan deze manier van verantwoordelijkheidsverdeling, (te) lang hebben ingezet op het interstatelijk vertrouwensbeginsel,<sup>120</sup> en te weinig gebruik maken van de mogelijkheden om toch zelf een asielverzoek in behandeling te nemen, zorgt voor een situatie van lange procedures, onnodige detentie, eindeloos gesleep met mensen, scheiding van gezinnen en hoge kosten. Toch blijft de Europese Unie hieraan vasthouden, zo laat het voorstel tot herziening van de Dublin Verordening zien.<sup>121</sup> Terwijl de roep om een ander, eerlijker en evenrediger systeem van verantwoordelijkheidsverdeling voor vluchtelingenbescherming binnen Europa nog altijd luidt klinkt onder wetenschappers, advocaten en (maatschappelijke) organisaties.

Een systeem op basis van eerlijke en objectieve quotacriteria, waarover bij voorkeur consensus bestaat zodat alle lidstaten hier vrijwillig aan meedoen, maar zo niet het ook een verplichtend karakter kent (immers: EU-lidmaatschap betekent niet alleen lusten, maar ook lasten). Om de duurzaamheid van het systeem zo goed mogelijk te borgen, en doorreizen binnen de Europese Unie te voorkomen, zou er een systeem moeten worden ontwikkeld waarin de voorkeur van de vluchteling voor een bepaald land (in verband met familieleden, netwerk, taal, relevante werkervaring) wordt meegewogen als een van de criteria, of dat dit in ieder geval onderdeel uitmaakt van het plaatsingsproces.<sup>122</sup> Maar hoe wenselijk dat vanuit juridisch en humanitair oogpunt misschien ook zou zijn, de huidige politieke realiteit is geheel anders. Dat laat de actuele praktijk met het relocatiemechanisme ook zien: de meeste EU-lidstaten wijzen elk voorstel met een verplichtend karakter af, terwijl aan vrijwillige mechanismen slechts een beperkt aantal landen, waaronder Nederland, actief meedoen. En ondertussen wordt de humanitaire situatie aan de buitengrenzen van de EU er niet beter op.

### *Bescherming in de regio*

Een onderwerp dat in deze context ook vaak terugkomt, is ‘bescherming in de regio’. Dit idee wordt met grote regelmaat in de discussie over het vluchtelingenvraagstuk opgebracht als ‘de oplossing’: vluchtelingen moeten vooral in

de regio van herkomst blijven en daar beschermd worden, of daarnaar worden teruggestuurd. Met andere woorden: bescherming prima, maar dan vooral ‘daar’ en niet ‘hier’. Vanuit juridisch perspectief: wat moet er nu wel en niet worden verstaan onder ‘bescherming in de regio’? Allereerst moet er onderscheid gemaakt worden tussen ‘bescherming in de regio’ en *external processing*. In menige discussie wordt dit door elkaar gehaald. Het laatste betreft het behandelen van asielaanvragen onder EU-verantwoordelijkheid of betrokkenheid (*effective control*) op een locatie buiten de EU.<sup>123</sup> Bescherming in de regio gaat over het borgen van (effectieve) bescherming in de buurlanden van conflictlanden, zodat de vluchtelingen die daar voor het overgrote deel (85%) gewoon al zijn, ook daadwerkelijk toegang hebben tot bescherming.

Het is daarom van belang dat gesproken wordt over ‘bescherming’ in plaats van ‘opvang’ in de regio: bescherming omvat, zoals we hebben gezien, meer dan veiligheid en basale noden als voedsel en onderdak. Het betekent ook het bieden van toekomstperspectief: toegang tot onderwijs, werk, deel uitmaken van de samenleving, zelfredzaamheid. Dit volgt expliciet uit het Vluchtelingenverdrag.<sup>124</sup> Het concept ‘bescherming in de regio’ ziet daarom met name de invulling van ‘lokale integratie’ als een van de duurzame oplossingen voor het vluchtelingenvraagstuk, alsmede de pijler van ‘internationale solidariteit’. Omdat de praktijk nu eenmaal is dat de meeste vluchtelingen in de regio van herkomst worden opgevangen, waarbij het vaak ook nog eens om de minst ontwikkelde en draagkrachtige landen van de wereld gaat, draait ‘bescherming in de regio’ om investeringen door rijkere landen in de beschermingscapaciteit en de opbouw van asielsystemen aldaar.<sup>125</sup>

Wat is in dit verband de link met het ‘veilig derde land’-concept? Als iemand een tijd in Libanon of Kenia heeft verbleven en vervolgens is doorgereisd naar Europa omdat bescherming en een duurzame oplossing uitbleef, kan iemand dan worden teruggestuurd naar die landen op het moment dat daar, na de nodige investeringen in de beschermingscapaciteit, wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 38 Asielprocedurerichtlijn? Technisch gezien wel: als aan de voorwaarden is voldaan. In jurisprudentie is dat ook wel aan de orde geweest. Uit de *Sufi en Elmi*-uitspraak volgt dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens, gezien de waarschijnlijkheid dat betrokkenen bij terugzending terecht



zouden komen in een vluchtelingenkamp als gevolg van de aanwezigheid van een conflict, de humanitaire omstandigheden daar ook diende te toetsen aan artikel 3 EVRM (het beginsel van *non-refoulement*, genoemd als voorwaarde in artikel 38 van de Procedurerichtlijn).<sup>126</sup> Met andere woorden, beoordeeld diende te worden in hoeverre voorzien kon worden in de meest basale noden, zoals voedsel, onderdak en water/sanitatie; de kwetsbaarheid in relatie tot slechte behandeling en het vooruitzicht van verbetering van de situatie binnen een redelijke termijn.<sup>127</sup>

Het is echter wel de vraag wat reëel en verstandig is. Reëel in de zin van in hoeverre de landen in de directe omgeving van een conflictgebied werkelijk kunnen voldoen aan deze voorwaarden. Verstandig: de landen in de regio vangen al de meeste vluchtelingen op. Terugsturen van vluchtelingen vanuit Europa, als dat al juridisch mogelijk is, is wellicht niet erg strategisch (en getuigt niet van internationale solidariteit, een van de pijlers van internationale vluchtelingenbescherming). Het is namelijk in ieders belang dat de landen in de regio de grenzen openhouden voor vluchtelingen. Grotere druk leidt mogelijk tot acties door betrokken regeringen die vanuit humanitair en vluchtelingenrechtelijk oogpunt volstrekt onwenselijk zijn. Zoals het voortijdig terugsturen van vluchtelingen naar conflictsituaties of het sluiten van de grenzen zodat mensen in nood geen kant op kunnen. Denk bijvoorbeeld aan de duizenden mensen die aan de Turks-Syrische grens in een niemandsland verbleven. Of de 70.000 ontheemden aan de Jordaans-Syrische grens (*the Berm*).<sup>128</sup>

## Conclusie

Biedt het juridische kader voldoende houvast voor de omgang met, en het vinden van oplossingsrichtingen voor de huidige (mondiale en Europese) uitdagingen rondom vluchtelingenbescherming? Het is geen sinecure hier een eenduidig antwoord op te geven.

Het Vluchtelingenverdrag zelf gaat bijvoorbeeld al een paar belangrijke vraagstukken uit de weg, of biedt daar in ieder geval geen passend antwoord op. Zo ontbreekt de notie van asielerlening via met waarborgen omklede procedures. Weliswaar heeft UNHCR dit nader uitgewerkt in het Hand-

boek en de diverse interpretatieve richtlijnen en conclusies, maar deze hebben slechts een gezaghebbende, en geen bindende werking. Er ontbreekt derhalve ook een aan het Verdrag verbonden rechtsgang: er is geen toezichthoudend mechanisme door middel van een individueel klachtrecht zoals bij vele andere mensenrechtenverdragen wel het geval is. Nu biedt dat natuurlijk ook geen garantie op naleving van een verdrag door staten, en zelfs niet op naleving van bindende uitspraken door een juridische instantie, maar vanuit het oogpunt van individuele rechtsbescherming is meer dan niets.<sup>129</sup>

Een ander bekend kritiekpunt op het Verdrag is dat het niveau van bescherming van vluchtelingen en de rechten die er genoemd worden veelal vanuit een Europees perspectief zijn opgesteld. De meer onderontwikkelde landen in de wereld kunnen daar niet of in mindere mate aan voldoen: zij zijn soms niet eens in staat om deze rechten te bieden aan hun eigen onderdanen. En het zijn vaak juist deze landen die te maken hebben met grote aantallen vluchtelingen vanwege de hun geografische ligging nabij conflictgebieden. Hier komt dan ook de notie van ‘internationale solidariteit’ om de hoek kijken, dat in het Verdrag wel expliciet wordt benoemd maar niet verder wordt uitgewerkt.

Zoals eerder gezegd wordt door criticasters met enige regelmaat gesteld dat het Vluchtelingenverdrag irrelevant en niet meer van deze tijd is, en dat het toepassingsbereik moet worden ingeperkt.<sup>130</sup> De definitie van wie een vluchteling is, biedt echter de benodigde flexibiliteit om in verschillende tijden en contexten te kunnen worden toegepast. Bescherming door het Verdrag is niet een gegeven, maar biedt ruimte voor uitsluiting of beëindiging van bescherming. Het Verdrag kent bovenal een progressief voorzieningenniveau: het rechtenniveau is afhankelijk van de rechtmatigheid en lengte van het verblijf, en kent differentiatie. Overigens gaan er ook stemmen op om de reikwijdte van het Verdrag juist uit te breiden, zodat andere migranten hier ook bescherming aan kunnen ontleen, zoals bijvoorbeeld mensen die op drift zijn geraakt door de gevolgen van klimaatverandering.<sup>131</sup>

Herziening of wijziging van het Vluchtelingenverdrag is zeker mogelijk. Het verdrag schrijft geen precieze procedure voor. Gezien het verdragenrecht en de rol van de Algemene Vergadering van de VN bij verdragswijzigingen, vereist een dergelijk initiatief wel steun van een substantieel aantal verdragspartijen.<sup>132</sup> De

kans hierop is echter klein. Het pleidooi tot herziening van het verdrag komt met name vanuit Europese dan wel westerse landen, en wordt gevoed wordt door de wens tot een verdrag waaruit *minder* verplichtingen voor staten voortvloeien. De landen die veel meer vluchtelingen opvangen, en juist een sterkere verantwoordelijkheid en meer solidariteit willen zien vanuit de rijkere landen, zullen hier zeer mogelijk niet zomaar in meegaan.<sup>133</sup>

Daarbij: het Vluchtelingenverdrag is tot stand gekomen na unieke gebeurtenissen in de 20<sup>e</sup> eeuw en betrof een unieke stap binnen het internationale recht. Loslaten van wat toen tot stand is gebracht, brengt het risico met zich mee dat alle winst op het gebied van mensenrechten en bescherming van vluchtelingen op losse schroeven komt te staan. Bovendien is het maar zeer de vraag of een focus op tijdelijkheid, (te) snelle terugkeer en beperking van bescherming van vluchtelingen loont, aangezien het tegelijkertijd de integratie in lokale gemeenschappen en nationale samenlevingen schaadt.

Overigens is eenzijdige opzegging van het verdrag door Nederland technisch wel mogelijk, conform de procedure zoals voorgeschreven in de Grondwet. Politiek gezien lijkt dit echter onverstandig. Het is een slecht signaal richting landen waarvan we klaarblijkelijk wel verwachten dat ze vluchtelingen bescherming bieden. Daarnaast is het Unierecht gestoeld op het Vluchtelingenverdrag, en maken de voor Nederland toepasbare asielbepalingen onderdeel uit van het bindende Unierecht, waarbij geen eenzijdige opzegging mogelijk is. Materieel gezien haalt het dus niet veel uit, en zou het veelal symboolpolitiek inhouden.

Het Unierecht, dat vanuit de hoopvolle aspiraties van de Raad van Tampere in 1999 is ontwikkeld, is voorts ook veel uitgebreider en gedetailleerder dan het Vluchtelingenverdrag waar het gaat om rechten en verplichtingen.

### Wat dan wel?

De zwakte van het juridisch kader inzake vluchtelingenbescherming is dan ook niet zozeer het juridische kader zelf, ondanks de leemtes en de discretionaire ruimte die bepalingen aan staten laten. Het probleem ligt veeleer bij de gebrekkige naleving en toepassing ervan in de (inter)nationale praktijk.<sup>134</sup> Met andere woorden: gooi het kind niet met het badwater weg, maar investeer

in hetgeen er al is en vul het aan en verbeter het. Hierbij zijn (*internationale*) *solidariteit* en (*regionale*) *samenwerking* de sleutelwoorden.

### *Internationale vluchtelingenbescherming*

Het mondiale systeem van vluchtelingenbescherming moet (verder) worden versterkt. Dit houdt in dat de landen die momenteel de grootste verantwoordelijkheid dragen voor de opvang en bescherming van vluchtelingen, veelal de landen in de regio van herkomst, moeten worden ondersteund door de overige landen. Die ondersteuning moet bestaan uit humanitaire (nood)hulp en ontwikkelingssamenwerking, waardoor deze landen op de korte en de langere termijn in staat zullen zijn bescherming te bieden aan vluchtelingen, en hier toe ook nationale asielsystemen opzetten. Onderdeel van deze ondersteuning is echter ook dat de landen die niet in directe nabijheid van grootschalige vluchtelingensituaties liggen, hun grenzen openstellen en openhouden voor de komst van vluchtelingen. Dit betekent allereerst dat de aantallen plekken voor hervestiging van vluchtelingen wereldwijd enorm zal moeten toenemen. UNHCR heeft berekend dat er in 2017 1,19 miljoen mensen hervestigd zouden moeten worden vanuit een eerste opvangland naar een derde land, terwijl er naar verwachting slechts 170.000 plaatsen door landen beschikbaar zijn gesteld.<sup>135</sup>

Verder is het van belang dat er in aanvulling op hervestiging ook gekeken wordt naar (verbetering) van andere legale manieren om toegang te krijgen tot bescherming, zoals verruiming van gezinsherenigingsmogelijkheden en het verlenen van humanitaire visa waarmee iemand veilig naar een land kan reizen om asiel aan te vragen.<sup>136</sup> Van groot belang is verder dat alle landen, zowel in de regio als verder weg, hun grenzen daadwerkelijk openhouden voor vluchtelingen, ook als deze op niet-gereguleerde wijze arriveren. Dit betekent dat bij aankomst altijd beoordeeld moet worden of iemand bescherming nodig heeft of niet. Het is de primaire taak van UNHCR toe te zien op naleving hiervan, dan wel het overtuigen van nationale overheden om nationale asielwetgeving en procedures in te stellen.

Om het openhouden van de grenzen voor vluchtelingen te stimuleren zou het helpen als er overeenstemming kan worden bereikt over een globaal of regionaal

migratiebeleid (inclusief een effectief voorlichtingsbeleid), zodat mensen met andere motieven dan die ten grondslag liggen aan asielbescherming, zich niet ‘genoodzaakt’ voelen asiel aan te vragen omdat ze dat als enige toegangsweg zien naar een beter leven. De VN is en blijft toch de internationale actor bij uitstek ten aanzien van het verbeteren van de mondiale vluchtelingenbescherming en het vinden van oplossingen voor migratievraagstukken.

### *Naar Europese harmonisatie*

De uitgangspunten van internationale vluchtelingenbescherming kunnen het beste in praktijk worden gebracht via regionale samenwerkingsverbanden. Vluchtelingencrisis hebben vaak (als eerste) regionale effecten (denk in Europees verband aan de Balkan, maar ook Syrië; (Zuid-)Amerika en Colombia; Afrika en de Hoorn, het Grote Merengebied; Azië en Afghanistan, Birma). Er bestaan vaak al regionale overlegstructuren en/of juridische kaders. De Europese harmonisatie van het nationale asielbeleid is al een end op weg (juridisch gezien), maar staat tegelijk nog (in politiek en praktisch opzicht) in de kinderschoenen. Ondanks dat er al enige tijd gesproken wordt over het Gemeenschappelijke Europees Asielbeleid (GEAS), zijn de verschillen in de asielpraktijk binnen de EU-lidstaten nog altijd aanwezig, in sommige gevallen zelfs behoorlijk groot. Iets wat recentelijk alleen nog maar zichtbaarder is geworden. De redenen hiervoor zijn velerlei.

Het GEAS is een tamelijk recente exercitie die is ingezet tijdens de Raad van Tampere (1999). Een behoorlijk aantal lidstaten is vervolgens pas jaren daarna toegetreden tot de Unie en daarmee tot het EU-asielacquis. Dit wetgevende kader bevat minimumrechten die met veel moeite tot stand zijn gekomen: een soort gezamenlijke ondergrens met bepalingen die veel ruimte overlaten aan lidstaten om zelf naar eigen inzicht nader in te vullen. De Europese Commissie is toezichthouder op de naleving van het acquis, maar heeft niet altijd voldoende middelen in handen om effectief op te treden tegen schendingen van het Unierecht op nationaal niveau.

Soms zijn er ook praktische verklaringen voor verschillen tussen lidstaten te noemen. Het feit dat bijvoorbeeld het erkenningspercentage in Griekenland

en Hongarije zo laag is in vergelijking met andere lidstaten, heeft onder andere te maken met het feit dat er wel asiel wordt aangevraagd, maar dat de uitkomst niet wordt afgewacht en men doorreist. Niet altijd wordt het verschil tussen 'intrekking' of 'niet-behandeling' en 'afwijzing' goed duidelijk gemaakt. Desalniettemin zijn er wel degelijk ontwikkelingen gaande die de Europese harmonisatie op een hoger niveau brengen of moeten gaan brengen. De rol van de Europese rechter, met name het Hof van Justitie, is bijvoorbeeld veel groter geworden. Hun interpretatie van het Unierecht is bindend voor alle lidstaten en ze doen steeds vaker uitspraken op het gebied van asielrecht. Het nu bindende Handvest van de Grondrechten als bron van recht helpt hier overigens ook bij.

Er wordt veel geïnvesteerd in praktische samenwerking. Er worden stappen gezet inzake de ontwikkeling van gezamenlijke landenberichten vanuit het European Asylum Support Office (EASO), wat moet leiden tot een gemeenschappelijke appreciatie van de veiligheids-en mensenrechtensituatie in een bepaald land van herkomst.<sup>137</sup> Beslisautoriteiten (IND-medewerkers) krijgen training op basis van het European Asylum Curriculum. Vanuit NGO's als het Hungarian Helsinki Committee worden trainingen gegeven aan vreemdelingenrechters vanuit heel Europa. ELENA, het asieljuristennetwerk, organiseert regelmatig cursussen voor advocaten en juristen in de uitvoeringspraktijk.

De grootste drempel bij het toepassen, naleven en verder ontwikkelen van het Unierecht op het gebied van vluchtelingenbescherming wordt echter gevormd door de politiek. De politieke ontwikkelingen van de afgelopen twee jaar rondom het asielbeleid en de recente top in Bratislava laten zien dat de EU tot op het bot verdeeld is en dat een aantal landen echt volkomen hun eigen plan wil trekken. In reactie daarop zien we dat de focus nog meer verschuift naar repressie (financiële middelen aan Bulgarije om de grenzen te bewaken) en vrijwilligheid (Merkel over verdelingsmechanismen). Het is te hopen dat deze politieke strategie om de 'boel bij mekaar te houden' geen afbreuk gaat doen aan het wetgevend kader dat in de afgelopen vijftien jaar met moeite tot stand is gebracht. Het acquis, hoe gebrekkig of minimaal op sommige punten dan ook, moet juist nu fungeren als basis, als ijkpunt en als vangnet van de Europese samenwerking.

Een juridisch kader dat door de jaren heen is ontwikkeld, uit-onderhandeld en getoetst aan fundamentele mensenrechten en geherinterpreteerd, moet niet

worden gezien als een statisch ‘iets’, wat je met het badwater weg kan gooien en vervolgens opnieuw kan opzetten. Het internationale vluchtelingenrecht is, net als elk normatief kader, niet perfect. Op de langere termijn loont het echter de moeite vast te houden aan de onderliggende waarden van mensenrechten, medemenselijkheid en internationale solidariteit. Je moet alleen wel bereid zijn om verder te kijken dan de eigen grenzen. Welke grenzen dan ook.





# Schakels in de migratieketen











---

## OORLOG OP 7 KILOMETER

---

### *Vluchtelingenkamp aan de Syrisch-Jordaanse grens*

Zaatari, het grootste vluchtelingenkamp in de Syrische regio, ligt in het noorden van Jordanië op 7 kilometer van de grens. Eerder verbleven hier 150.000 vluchtelingen, nu zijn het er tussen de 80.000 en 90.000. Het kamp ligt vlakbij de plaats Mafraq. Ook daar wonen bijna 80.000 vluchtelingen, naast de oorspronkelijke bevolking van 80.000. Voor iedere Jordaniër twee Syriërs.

De kampmanager van UNHCR vertelt dat ze niet aan alle noden van de vluchtelingen tegemoet kunnen komen. Een waardig bestaan gaat verder dan de basis van onderdak, drinkwater en voedsel, en gezondheidszorg. Ook onderwijs en werk zijn nodig. Voor de meerderheid van de vluchtelingen is dat er nu niet. Het gaat de goede kant op. De Jordaanse regering geeft inmiddels werkvergunningen af. 'Focus, en investeer in onderwijs,' adviseert de kampmanager.

Abdel en Jasmin zijn vier jaar geleden met twee kinderen uit de Zuid-Syrische stad Daraa gevlucht. Hun jongste dochter is in het kamp geboren. Jasmin is kapster en oefent soms op het haar van hun dochter. In het kamp verdient ze met knippen wat bij. Abdel is timmerman, maar heeft geen werk. Hij hoopt dat er op een dag een fabriek dichtbij het kamp komt, zodat hij daar kan werken.

Ze proberen de herinneringen aan Syrië levend te houden door de kinderen foto's te laten zien van hun oude huis en de hond, en door verhalen te vertellen over familieleden die ze nog nooit hebben ontmoet. Het gezin wil het liefst terug naar Syrië.

JUNI 2016





### 3. Syrië: de schaamte voorbij

*Humanitair drama zonder einde*

JAN GRUITERS

Sinds het uitbreken van de oorlog zijn 5 miljoen mensen hun land ontvlucht, terwijl 6,3 miljoen mensen binnen Syrië ontheemd zijn.<sup>138</sup> Bijna 1 op de 2 Syrische burgers is op de vlucht voor oorlogsgeweld en onderdrukking. Zij zoeken bescherming in hun eigen land, in de buurlanden, maar ook in Europa.

Lange tijd is Syrië<sup>139</sup> zelf een toevluchtsoord voor vluchtelingen. In de periode tussen 1850 en 1950 vinden miljoenen ontheemden uit de Krim, de Kaukasus en de Balkan op de vlucht voor oorlogsgeweld een veilige haven in Syrië. Na de eerste Wereldoorlog biedt Syrië onderdak aan een half miljoen Armeense christenen. Ook worden vele Assyrische christenen uit Irak opgevangen. Na de Tweede Wereldoorlog vinden nog eens 100.000 Palestijnse vluchtelingen een onderkomen in Syrië.<sup>140</sup> Deze gastvrijheid voor vluchtelingen uit de buurlanden, uit de Balkan, het oosten van Europa en Rusland tekent de geschiedenis van Syrië. Maar die tijd is voorbij. Syrië is geen gebied meer waar burgers in nood naar toevluchten, maar een gebied waar men uit nood vandaan vlucht. Miljoenen Syrische burgers zoeken nu zelf een veilig heenkomen. Nu doen zij een beroep op de gastvrijheid van hun buurlanden. En ook van Europa.

Zolang het oorlogsgeweld in Syrië voortduurt, en er geen uitzicht is op een duurzame en inclusieve vrede, zullen steeds meer Syrische burgers een veilige toekomst voor hun kinderen zoeken. Er zullen meer ontheemden stranden voor gesloten grenzen met Turkije, Jordanië en Libanon, vaak zonder enige hulp.<sup>141</sup> Het verblijf in de buurlanden biedt vluchtelingen weinig toekomstperspectief. Voor fragile landen zoals Libanon is de opvang van miljoenen vluchtelingen

op termijn ook onhoudbaar.<sup>142</sup> De politieke instabiliteit zal in deze landen verder toenemen, waardoor meer vluchtelingen zullen willen doorreizen naar Europa. Er is geen Syrische vluchteling te vinden die niet terug naar huis wil. Maar hoe langer de oorlog voortduurt, hoe kleiner de kans dat vluchtelingen ooit nog zullen kunnen terugkeren naar hun land. Een duurzame oplossing van het vluchtelingenvraagstuk vergt daarom uiteindelijk ook een duurzame oplossing van de oorlog in Syrië.

Dit hoofdstuk gaat in op de oorzaken, het verloop, de conflictpartijen en de trends van de oorlog in Syrië, en op de (humanitaire) gevolgen daarvan. Vervolgens komt het falen van de internationale gemeenschap bij het beschermen van burgers aan bod, gevolgd door een kritische analyse van het tekortschieten van militaire steun, humanitaire hulp en politieke diplomatie. Op basis daarvan volgen enkele conclusies en aanzetten voor nieuw beleid.

### Het vreedzame begin van de opstand

Soms zegt de aanleiding voor een crisis veel over de oorzaak ervan. Een voorbeeld is de zelfverbranding van de 26-jarige fruitverkoper Mohammed Bouazizi in Sidi Bouzid<sup>143</sup>. Zijn zelfdoding vormt het begin van de Jasmijnrevolutie in Tunesië. Bouazizi is tot op het bot gekrenkt over de verstikkende repressie en de schaamteloze corruptie. Meer nog dan wanhoop is zijn zelfverkozen daad een teken van rebellie, van verlangen naar een menswaardig bestaan zonder dagelijkse vernederingen.<sup>144</sup>

Ook de oorlog in Syrië heeft zo'n veelzeggende aanleiding. Het is maart 2011, de Arabische Lente lijkt nog de hoopvolle voorbode van een lang verlangde bevrijding. In Deraa, een oude stoffige stad aan de grens met Jordanië, kalkt een groep tieners leuzen op de muur van een school. Ze schrijven in graffiti 'Het volk wil dat het regime valt' en 'Nu is het jouw beurt doctor'. De leuzen verwijzen naar de opstanden in Tunesië, Egypte en Libië en naar de repressie van president Bashar al-Assad, die in het westen zijn medische opleiding heeft gevolgd. Het zijn nog maar kinderen, zoals de twaalfjarige Mohammed. Maar dat weerhoudt de even verachte als gevreesde veiligheidsdienst, in Deraa geleid door een neef van president Assad, niet



van de arrestatie van Mohammed en zijn kompanen. Zij worden dagenlang vastgehouden en mishandeld.

Zodra de berichten over marteling van de kinderen bekend raken, eisen woedende familieleden en burens hun vrijlating. De oeloop van woedende burgers in Deraa krijgt snel een kritische massa. De protesten slaan over naar Damascus en Aleppo. Het besluit van Assad om de kinderen vrij te laten, om zo de bevolking gunstig te stemmen, komt te laat. Er breekt bij dictaturen altijd een moment aan waarop het verlangen naar vrijheid onder mensen groter wordt dan de angst voor geweld. En dit is het moment. De woede over machtsmisbruik en het verlangen naar een menswaardig bestaan zijn te groot. De demonstraties duren voort en de protesten tegen Assad verspreiden zich over het gehele land.

In 2012 interviewt televisiezender CBS Mohammed in Jordanië. Hij is dan een van de vele vluchtelingen. In de eerste maanden na de opstand arresteren de autoriteiten zijn vader. Sindsdien is niets meer van hem vernomen. Op de vraag of hij zijn protest zou herhalen nu hij weet wat de gevolgen zijn, antwoordt Mohammed: 'Ja, ik zou het opnieuw doen... Het gevoel om naar buiten te gaan en te protesteren is geweldig. Het is zo goed dat ik er geen woorden voor kan vinden.'<sup>145</sup> Zijn antwoord symboliseert de diepe weerzin tegen het regime die onder een groot deel van de Syrische bevolking leeft. Veel Syriërs stellen dat zij onder het bewind van Assad geen zuurstof hebben om te leven en niet meer dan 'levende doden' zijn. Jongeren zijn niet in staat hun eigen toekomst te bepalen. De werkloosheid is hoog, de sociale mobiliteit nihil en de politieke vrijheid afwezig. De onvrede over het autoritaire regime van Assad, dat al sinds de jaren zeventig aan de macht is, zit diep.

Er zijn analisten die de oorzaken voor de Syrische opstand ergens anders zoeken. Zij wijzen op de extreme droogte en de migratie naar grote steden die daarvan het gevolg zou zijn. 'Climate change is implicated in the current Syrian conflict,' stellen onderzoekers aan de Columbia University. Maar de bewijzen daarvoor blijken bij nader onderzoek flinterdun.<sup>146</sup> De trek naar de grote stad is minder groot dan aangenomen en vooral het gevolg van de economische liberalisering die Assad sinds 2000 doorvoert. Syriërs stellen bovendien dat de effecten van de droogte vooral zijn te wijten aan het beleid

van de regering. Zo schrapt Assad van de ene op de andere dag de subsidies op diesel en kunstmest. En bevriende grootgrondbezitters krijgen van Assad toestemming om op grote diepte naar water te boren waardoor de watervoorraad uitgeput en het ecosysteem verstoord raakt.<sup>147</sup> Dit soort besluiten vormen voor veel boeren 'een veel grotere last dan de opeenvolgende jaren van droogte.'<sup>148</sup>

De opstand in Syrië is eerst en vooral een opstand tegen Assad. Tegen de voortdurende repressie. Tegen de mislukte economische hervormingen waardoor de kosten van levensonderhoud en de werkloosheid stijgen. Tegen het beleid van privatisering waarvan vooral de elite rond Assad profiteert. Tegen de corruptie waardoor burgers voor alles, van het openen van een kleine winkel tot en met het registreren van hun auto, moeten betalen of over juiste contacten moeten beschikken. De motieven voor de opstand tegen Assad sluiten daarmee aan op de Arabische Lente, waarin burgers in het Midden-Oosten en Noord-Afrika opstaan tegen autoritaire regimes met hun onderdrukkende wetgeving, cliëntisme en endemische corruptie.<sup>149</sup>

## **De *timeline* van een oorlog zonder einde**

### *De geweldloze opstand*

De vreedzame protesten tegen het regime verspreiden zich in 2011 snel over het gehele land. Volkomen overvallen door de Arabische Lente roepen verschillende politieke leiders in de wereld, waaronder president Obama, Assad op om af te treden. Aan het einde van het jaar besluit de Arabische Liga het lidmaatschap van Syrië op te schorten. De Syrische opstandelingen menen daardoor te kunnen rekenen op de steun van de internationale gemeenschap. In reactie op het geweld tegen de vreedzame protesten van de bevolking groeit ook het gewelddadige verzet. Gedeserteerde militairen richten in de zomer van 2011 het Vrije Syrische Leger op.

### *Het bloedig neerslaan van de opstand*

Al in mei 2011 zet Assad zijn leger en tanks in om geweldloze protesten in Homs, Deraa en Damascus neer te slaan. In januari 2012 vinden de eerste bombardementen plaats in Homs en andere Syrische steden. In de loop van het jaar verliest Assad controle over grote delen van het land. Het Vrije Syrische leger lijkt aan de winnende hand. In bevrijde gebieden nemen ‘lokale raden’ het bestuur in handen. De VN onderneemt een eerste bemiddelingspoging onder leiding van de voormalige secretaris-generaal Kofi Annan. Hij neemt echter al snel ontslag als pogingen om tot een staakt-het-vuren te komen mislukken.

### *Opkomst van radicale islamitische groepen*

Er mengt zich een nieuwe gewapende groep in de strijd: het aan Al Qaida geaffilieerde Jabhat Fateh al-Sham, voorheen bekend als Al-Nusra, dat aanvankelijk opereert met de steun van het dan nog onbekende ISIS. In 2013 bezet ISIS Raqqa. Een jaar later verovert ISIS het grootste olieveld in Syrië en schokt de wereld met een video van de onthoofding van de Amerikaanse journalist James Foley. Kort daarop start een internationale coalitie onder leiding van de VS de bombardementen van ISIS-doelen in Syrië. ISIS wordt in de loop van 2016 teruggedrongen. Koerdische strijders spelen daarbij, met steun van de VS, een hoofdrol. Dat wakkert echter angst aan onder de Arabische bevolking. Er zijn plaatsen waar Koerdische strijders de Arabische bevolking verdrijft of verhindert terug te keren na het verslaan van ISIS.<sup>150</sup>

### *Chemische wapens*

In de zomer van 2013 komen honderden burgers om door de inzet van chemische wapens. Daarmee passeert Assad een door president Obama getrokken rode lijn. Obama verbindt daaraan echter geen conclusies. Pas aan het einde van het jaar gaat Assad onder druk van de internationale gemeenschap akkoord met het verwijderen van chemische wapens uit Syrië. Dan is het aantal vluchtelingen al opgelopen tot 2 miljoen.

### *Buitenlandse actoren*

In september 2015 overvalt Poetin de internationale gemeenschap door met luchtaanvallen het Syrische leger te ondersteunen in de strijd tegen terrorisme. NAVO-lid Turkije schiet een Russisch toestel neer dat boven Turks grondgebied zou hebben gevlogen. Later in het jaar komen sleutellanden een *timeline* overeen voor een transitieplan dat tot vrede in Syrië moet leiden. De VN-Veiligheidsraad bekrachtigt dit plan met het aannemen van resolutie 2254. Daarmee lijkt er een einde te komen aan de stagnatie binnen de VN over Syrië. In 2015 heroveren Syrische Koerden met Amerikaanse luchtsteun Kobani op ISIS. Jabhat Fateh al-Sham weet de stad Idlib te veroveren.

### *Onderhandelingen*

In 2016 beginnen de indirecte vredesonderhandelingen in Genève onder leiding van VN-gezant De Mistura, in aanwezigheid van landen die deel uitmaken van de International Syria Support Group (ISSG). Men bereikt overeenstemming over een gedeeltelijke staking van vijandelijkheden. De militaire strijd tegen ISIS en Jabhat Fateh al-Sham gaat door. Al snel blijkt dat Russische vliegtuigen niet alleen Jabhat Fateh al-Sham, maar ook de door het westen gesteunde gewapende oppositie bombardeert. Mensenrechtenorganisaties documenteren 396 schendingen van de overeengekomen staking van vijandelijkheden, 93% van deze schendingen staan op het conto van Assad en zijn bondgenoten.<sup>151</sup> De gedeeltelijke staking van vijandelijkheden houdt maar kort stand.

### *De val van Aleppo*

In het najaar van 2016 intensiveren de gevechten rond Aleppo. Tegen einde van het jaar is de situatie onhoudbaar. Op 15 november starten Rusland en Syrië met zware bombardementen op Oost-Aleppo. Er vallen tientallen burgerslachtoffers. Het Rode Kruis meldt een dag later dat er vier ziekenhuizen zijn geraakt, het Syrische Observatorium voor de Mensenrechten rapporteert het gebruik van chloorgas. Medio december, in de laatste dagen van de

ambtstermijn van president Obama, gebeurt het onvermijdelijke: Aleppo wordt heroverd door het Syrische leger. Assad spreekt over een ‘historische bevrijding’ van een deels volledig verwoeste stad. Een deel van de bevolking alsook overgebleven opstandelingen en radicale groepen kunnen met hun familie uitwijken naar Idlib.

### *Opnieuw chemische wapens*

In april 2017 bereikt de oorlog in Syrië een nieuw dieptepunt. Bij een luchtaanval wordt (weer) gebruik gemaakt van chemische wapens (sarin). De beelden uit Khan Shaykun in de provincie Idlib van 86 verstikte slachtoffers, onder wie 20 kinderen, zijn gruwelijk en schokkend. Ook voor de nieuw aangetreden president Trump die enkele dagen daarvoor nog aangaf dat niet Assad maar ISIS de vijand in Syrië was. Trump besluit de luchtmachtbasis vanwaar de Syrische luchtmacht voor aanval met chemische wapens was opgestegen met kruisraketten aan te vallen. Al jaren vinden er dagelijks bombardementen op burgerdoelen plaats met conventionele wapens, clusterbommen, geïmproviseerd vatenbommen en met chemische wapens. Deze misdaden bleven ongestraft vanwege de tot op het bot toe verdeelde VN Veiligheidsraad, maar ook omdat de strijd tegen ISIS prioriteit krijgt boven het beschermen van burgers tegen de meest ernstige internationale misdaden.

De Amerikaanse actie mist een machtiging door de VN Veiligheidsraad, maar geeft een krachtig signaal af tegen het gebruik van chemische wapens. Een duurzame en rechtvaardige politieke oplossing in Syrië komt echter niet dichterbij zolang een consistente en eensgezinde politieke strategie ontbreekt. Intussen vallen er bij Amerikaanse militaire aanvallen op ISIS en Al-Qaida steeds meer burgerslachtoffers. Het lijkt er op te duiden dat de *rules of engagement* minder stringent worden toegepast. Ook blijft Trump bij zijn voornemen slechts zeer beperkt Syrische vluchtelingen op te nemen.

## Partijen in een oorlog met verschillende perspectieven

De oorlog in Syrië is vanuit verschillende perspectieven te beschrijven: vanuit het perspectief van een burgeroorlog, een sektarisch conflict, een oorlog bij volmacht en de strijd tegen het terrorisme. In de burgeroorlog staat de Syrische regering gesteund door Rusland, Iran en Hezbollah tegenover rebellen die steun ontvangen vanuit de VS, Europese landen, Turkije en de Golfstaten. In het sektarische perspectief staan sjiïeten tegenover soennieten. Het sjiïtische kamp bestaat uit Iran, Hezbollah en de alawieten, die in Syrië de machtsbasis van Assad vormen. Het soennitische kamp bestaat uit de opstandelingen en radicale islamitische gewapende groepen die steun krijgen vanuit de Golfstaten en Turkije.

In het perspectief van de oorlog bij volmacht staan de Golfstaten en de VS tegenover Iran, Rusland en Hezbollah, terwijl Turkije als NAVO-bondgenoot van de VS zijn eigen 'Koerdische agenda' volgt. Turkije is beducht voor de rol van het Koerdische YPG (People's Protection Units) waarmee de Verenigde Staten juist samenwerkt in de strijd tegen ISIS. In het perspectief van de strijd tegen terrorisme wil een internationale coalitie onder leiding van de VS met de militaire operatie 'Inherent Resolve' ISIS en andere extremistische groepen vernietigen. De meeste luchtaanvallen vinden echter in Irak plaats.<sup>152</sup>

Het Syrische conflict wisselt van karakter naarmate het langer duurt. Wat begint als een geweldloze opstand, transformeert al snel in een burgeroorlog die onder invloed van Assad en door bemoeienis van landen in de regio meer en meer een sektarisch karakter krijgt. De groeiende internationale betrokkenheid zorgt ervoor dat het intra-statelijke conflict uitgroeit tot een internationaal conflict. Het gewapende verzet in Syrië bestaat uit een lappendeken van veelal lokaal opererende, licht bewapende eenheden. De voornaamste vormen samen het Vrije Syrische Leger dat uit vele honderden lokale brigades en divisies bestaat, zonder sterk centraal commando. Daarnaast opereren er twee jihadistische groeperingen: het aan Al-Qaida gelieerde Jabhat Fateh al-Sham front dat verspreid over geheel Syrië strijdt en ISIS dat verschillende aaneengesloten gebieden controleert waaronder Raqqa, dat als hoofdstad van het uitgeroepen kalifaat fungeert.

Dan is er nog de Koerdische factor. Sinds het uitbreken van de oorlog leven

de Koerden, zo'n 10% van de Syrische bevolking, in een de-facto autonoom bestuurd gebied. De YPG en de Syrian Democratic Forces, dat vooral uit Koerden bestaat, aangevuld met enkele Arabische, Assyrische, Armeense en Turkmeense groepen, bevechten ISIS en Jabhat Fateh al-Sham. De Koerdische troepen vechten echter niet tegen Assad en het Syrische leger voert geen aanvallen uit tegen Koerdische troepen. De National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces vormt de politieke representatie van het breed geschakeerde en onderling verdeelde verzet in Syrië. Ruim 80 staten alsook de Europese Unie en de Arabische Liga erkennen de coalitie als representant van het Syrische volk.

### Trends die de oorlog doen escaleren

Er tekenen zich vier trends af in de oorlog.

1. De eerste trend is de *snelle escalatie van het geweld*. De opstand tegen Assad is in eerste aanleg doelbewust en uitgesproken vreedzaam. Maar de regering zet al snel scherpschutters, tanks, artillerie en uiteindelijk ook vliegtuigen in tegen zijn eigen bevolking. Assad dwingt door de inzet van massief geweld en de arrestatie, marteling en executie van opstandelingen de in aanvang vreedzame oppositie tot een militaire en gewelddadige confrontatie. Zoals elke dictator prefereert Assad een militaire confrontatie met gewapend verzet boven een confrontatie met vreedzame burgers. Assad's provocatie slaagt. Het verzet krijgt al snel een militaire dimensie, naast een civiele. In eerste aanleg richt het gewapende verzet zich op bescherming van burgers, maar al snel speelt het ook een rol bij het verdrijven van leger en politie uit opstandige gebieden.

Het geweld neemt hierdoor snel in intensiteit toe. Dat blijkt ook uit het aantal slachtoffers. In totaal vallen er in 2011 7.841, in 2012 49.294 en in 2013 73.447 slachtoffers.<sup>153</sup> Al snel is de VN niet meer in staat het aantal slachtoffers te documenteren, de telling stopt bij 250.000 slachtoffers. Maar twee jaar later, in april 2016, laat de speciale VN-afgezant De Mistura weten dat meer dan 400.000 mensen zijn gedood.<sup>154</sup> Het Syrian Centre for Policy Research houdt rekening met 470.000 slachtoffers.<sup>155</sup>

2. Een tweede trend in de oorlog is de *islamitische radicalisering*. De opstand in Syrië transformeert niet alleen van vreedzaam naar gewelddadig, maar ook van politiek naar een sektarisch geframed conflict. Ook deze transformatie is het gevolg van de strategie waarmee Assad de oppositie tegen zijn bewind bestrijdt. Vrij snel na het begin van de opstand laat Assad jihadisten vrij uit de Saydnaya gevangenis met het doel de oppositie te radicaliseren en de opstand in diskrediet te brengen.<sup>156</sup> Assad portretteert de oppositie als soennitisch en terroristisch waarmee hij het sektarisme voedt, de angst onder (niet-soennitische) minderheden aanwakkert en hij zich meer verzekerd weet van hun steun en loyaliteit. De steun van Iran en Hezbollah en de strijd tegen ISIS dragen eraan bij dat de oorlog ervaren wordt als een oorlog tegen soennieten.

De opstand tegen Assad was zeker geen sektarische opstand, maar eenmaal ontketend is het bijzonder moeilijk de sektarische dynamiek weer onder controle te krijgen. En naarmate de oorlog langer duurt zal het gewapende verzet meer sektarisch en meer radicaal worden.

3. Een derde trend is het *geweld tegen burgers*. De oorlog in Syrië is een burgeroorlog, maar welbeschouwd is het eerder een oorlog tegen burgers. Syrische regeringstroepen hebben hun aanvallen op burgerdoelen gedurende het conflict stelselmatig geïntensiveerd. Daarmee dwingt Assad het verzet niet alleen tot een militaire reactie. Het geweld ondermijnt ook de steun voor de meer gematigde oppositie en speelt radicale facties in de kaart. En dat is precies wat Assad beoogt.<sup>157</sup>

Volgens het Syrian Network for Human Rights is het Syrische leger verantwoordelijk voor 92,17% (190.723 doden) van het totaal aantal van 206.923 door de organisatie geregistreerde burgerslachtoffers over de periode maart 2011 tot en met maart 2017. De gewapende oppositie maakte in dezelfde periode 3.819 burgerslachtoffers (1,85%). ISIS en andere extremistische groeperingen zijn verantwoordelijk voor respectievelijk 3.352 (1,62%) en 379 (0,18%) burgerslachtoffers. Russische troepen veroorzaakten 4.102 burgerslachtoffers (1,98%). Door bombardementen van de internationale coalitie vielen er 945 doden (0,46%) terwijl door toedoen van andere partijen



en Koerdische troepen nog eens respectievelijk 3.074 (1,49%) en 529 (0,25%) burgerslachtoffers vielen.<sup>158</sup>

Deze cijfers zijn veel lager dan het werkelijke aantal omdat het hier enkel gaat om slachtoffers waarvan de naam bekend is alsook het tijdstip en plek en oorzaak van hun dood. De cijfers geven vooral een scherp beeld van het aantal burgerslachtoffers door Assad en bondgenoot Rusland in verhouding tot het aantal burgerslachtoffers door ISIS.

4. Een vierde trend die zich aftekent, is de *internationalisering van het conflict*. De opstand en daaropvolgende oorlog is in eerste aanvang een intra-staatelijk conflict. Maar al snel blijkt dat Syrië het slagveld vormt voor de regionale machtsstrijd tussen Saoedi-Arabië en Iran, een strijdtoneel tussen Turkije en Koerden en een krachtmeting tussen de Verenigde Staten en Rusland. Achter elke lokale conflictpartij staat een internationale en regionale macht met eigen belangen en een eigen agenda.

Analisten typeren de oorlog in Syrië daarom als een ‘proxy war’, een oorlog bij volmacht. De term verwijst naar de Koude Oorlog, toen de twee supermachten lokale conflictpartijen als pionnen gebruikten op het schaakbord van de geopolitieke machtsstrijd omdat de kosten van een directe confrontatie te hoog waren.<sup>159</sup> De internationale machtsstrijd belemmert het zicht op onderliggende lokale grieven en ontnemt de Syrische bevolking de zeggenschap over de opstand en de uitkomst daarvan. Dat laat echter onverlet dat de (regionale) grootmachten veel, maar geen absolute, controle hebben over hun lokale bondgenoten en dat een politieke oplossing enkel tot stand kan komen als daarvoor voldoende steun bestaat onder de bevolking.

### **Internationaal oorlogsrecht schaamteloos ondermijnd**

In de oorlog in Syrië manifesteert zich een zorgwekkende erosie van het internationaal humanitair recht. Het gebrek aan effectieve en eensgezinde reactie hierop ondermijnt het internationale systeem dat zich richt op de bescherming van burgers tegen oorlogsgeweld, de voorkoming van grootschalige mensenrechtenschendingen en het aansprakelijk houden van partijen die zich schuldig

maken aan grootschalige schendingen. Het is vooral het Syrische regeringsleger dat zich schuldig maakt aan oorlogsmisdaden door disproportioneel geweld in te zetten tegen burgers, vaak in dicht bevolkte gebieden en als collectieve straf tegen de opstandige bevolking. De Syrische luchtmacht maakt daarbij gebruik van fosforbommen, clustermunitie, vatenbommen, chemische wapens, wapens die naar hun aard strijdig zijn met het humanitair oorlogsrecht. Overigens maakt ook Rusland gebruik van brandbommen.<sup>160</sup>

President Obama laat in augustus 2012 weten dat voor hem de inzet van chemische wapens een rode lijn is.<sup>161</sup> De waarschuwing lijkt duidelijk: het overschrijden van deze rode lijn zal leiden tot een militaire reactie. Er volgen vele incidenten waarbij sprake is van de inzet van chemische wapens zonder dat dit tot een Amerikaanse reactie leidt. De meest dodelijke aanvallen met sarin vinden plaats in Aleppo (maart 2013) en de buitenwijken van Damascus (augustus 2013). Onafhankelijke teams van de VN onderzoeken deze en andere aanvallen en bevestigen het gebruik van chemische wapens.<sup>162</sup>

Voordat het tot een militaire reactie van de VS komt, stemt Assad onder Russische druk in met het onder auspiciën van de VN verwijderen en vernietigen van alle chemische wapens voor de overeengekomen deadline van 30 juni 2014. Maar ook na het voltooien van deze missie blijven er aanvallen met chemische wapens plaatsvinden. Alleen al in 2015 documenteert de Syrian American Medical Society 69 aanvallen met chemische wapens waarbij gebruik gemaakt is van chloride en mosterdgas.<sup>163</sup> In april wordt opnieuw sarin gebruikt in een aanval op Khan Shaykun. Het gebruik van chemische wapens is een oorlogsmisdaad sinds 1925 en verboden in de Geneefse Conventies van 1994. Het Internationaal Strafhof beschouwt het gebruik van chemische wapens als een misdaad tegen de menselijkheid. Sinds het begin van de oorlog tot en met 2015 zijn er 161 aanvallen met chemische wapens gedocumenteerd waarbij tenminste 1.491 doden en 14.581 gewonden zijn gevallen.<sup>164</sup> Herhaalde pogingen van de VN Veiligheidsraad om de schendingen van het verbod op productie, opslag en gebruik van chemische wapens door Syrië te sanctioneren stranden op een veto van Rusland en China.

Een andere ernstige schending van het internationaal humanitair oorlogsrecht betreft de inzet van honger als wapen in de oorlog. Uit onderzoek blijkt dat in mei 2016 ruim 1 miljoen mensen in 46 belegerde gebieden leven waar

zij geen toegang hebben tot voedsel, stromend water, elektriciteit en medicijnen.<sup>165</sup> Het Syrische leger is, op twee na (in Fuua en Kafraya maken gewapende oppositiegroepen zich schuldig aan de belegering van in totaal 12.500 burgers), bij al deze belegeringen betrokken. Soms in samenwerking met andere gewapende groeperingen. Deze belegeringen vormen een oorlogsmisdaad onder het internationaal humanitair oorlogsrecht en vormen een flagrante schending van een reeks van resoluties van de VN-Veiligheidsraad. In Syrië kunnen staten die het oorlogsrecht overtreden daar ongestraft hun voordeel mee behalen. Niet-staatelijke partijen behoeven zich evenmin te verantwoorden. Het negeren van oproepen van de internationale gemeenschap krijgt geen vervolg. Het is pijnlijk dat ook bij de luchtaanvallen door de internationale coalitie en door Rusland schendingen van het internationaal humanitair recht plaatsvinden.

Tijdens de World Humanitarian Summit riep Peter Maurer, president van het ICRC, staten op 'to use their power to ensure that war has limits.' En VN-secretaris-generaal Ban Ki-Moon schrijft: 'Flouting the most basic rules governing the conduct of war has become contagious, creating further risks that their application will be reinterpreted and blurred.'<sup>166</sup>

### De humanitaire tol

De humanitaire gevolgen van de oorlog in Syrië zijn catastrofaal. Zoals boven al aangegeven, ligt het aantal doden inmiddels boven de 400.000. Er zijn 65.000 mensen na arrestatie verdwenen, 96% van deze verdwijningen staan op het conto van de Syrische regering.<sup>167</sup> Sinds het begin van de opstand zijn er door marteling 12.679 mensen omgekomen, 99% daarvan is in handen van Syrische regeringstroepen of hun bondgenoten.<sup>168</sup> OCHA rapporteert dat 13,5 miljoen mensen humanitaire hulp nodig hebben.<sup>169</sup> Twee miljoen Syrische kinderen gaan niet meer naar school met alle gevolgen van dien.<sup>170</sup> De levensverwachting is in Syrië sinds het begin van de oorlog met 20 jaar gedaald.<sup>171</sup>

Een ongekend hoog aantal mensen is het oorlogsgeweld ontvlucht. OCHA gaat uit van 5 miljoen vluchtelingen en nog eens 6,3 miljoen ontheemden in Syrië. Over de kwetsbare positie van vluchtelingen is aanmerkelijk meer bekend dan over die van ontheemden. Ook zij bevinden zich in een zeer precare situatie. Zij

verblijven in gebieden die onder controle staan van een van de conflictpartijen waarvan zij afhankelijk zijn voor hun veiligheid. Aan de gesloten grenzen van de buurlanden hopen zich grote groepen mensen op. Zij krijgen geen toegang tot de buurlanden, die hun grenzen hebben afgesloten en niet terugdeinzen voor het gebruik van geweld daarbij.

Zo verblijven er aan de grens met Jordanië 60.000 ontheemden in wat bekend is komen te staan als *'the Berm'*.<sup>172</sup> Zij hebben nauwelijks toegang tot humanitaire hulp. De internationale gemeenschap oefent geen of nauwelijks druk uit op de Jordaanse autoriteiten omdat zij deze niet wil frustreren. Bovendien heeft de, bij de opvang van vluchtelingen zo nalatige internationale gemeenschap, weinig geloofwaardigheid om kritisch te zijn op de autoriteiten van de buurlanden van Syrië. Ook aan de Turkse grens doen zich soortgelijke incidenten voor. Zo'n 165.000 ontheemden zijn ingesloten tussen de dichte Turkse grens, het door YPG gecontroleerde Koerdisch grondgebied en het elkaar bestrijdende ISIS en het Vrije Syrische Leger. Ontheemden zijn slachtoffer van beschietingen en bombardementen. ISIS maakt zich bovendien schuldig aan het executeren van ontheemden vanwege vermeende banden met het Vrije Syrische leger.<sup>173</sup> Ook zijn er berichten over Turkse grenswachten die op ontheemden schieten zodra zij de grens proberen over te steken. Daarbij zijn ook doden gevallen.<sup>174</sup>

### **De internationale gemeenschap faalt misdadig**

De internationale gemeenschap reageert traag, verdeeld en ineffectief op de oorlog en de daarmee verbonden humanitaire catastrofe. De voormalige Finse president en gelauwerd VN-diplomaat Martti Ahtisaari neemt geen blad voor de mond als hij spreekt over het 'crimineel' falen van de internationale gemeenschap. 'It is a disgrace (...) and I am ashamed that the international community has allowed the Syrians to keep on killing each other.'<sup>175</sup>

De statengemeenschap heeft op geen enkele wijze invulling willen geven aan de verantwoordelijkheid om burgers te beschermen tegen oorlogsmisdaden en misdaden tegen de menselijkheid. De schendingen van het internationaal recht en aangenomen resoluties blijven zonder gevolgen. De internationale gemeenschap reageert eensgezind, maar zeer laat, op de inzet van chemische

wapens. Als na verwijdering van ‘alle’ chemische wapens uit Syrië echter blijkt dat conflictpartijen deze wapens nog gebruiken, blijft een effectieve en eensgezinde reactie uit.

De opkomst en het geweld van ISIS lijkt de internationale gemeenschap tot op zekere hoogte te verenigen. Maar de selectieve verontwaardiging van de internationale gemeenschap, die wel in actie komt tegen ISIS maar niet tegen Assad, roept in Syrië veel onbegrip en cynisme op. Burgers begrijpen niet dat de internationale gemeenschap prioriteit geeft aan de bestrijding van ISIS, terwijl Assad zijn bevolking blijft bombarderen en belegeren en verantwoordelijk is voor veruit de meeste doden in Syrië. De bestrijding van ISIS lijkt voorbij te gaan aan het gegeven dat ISIS niet de oorzaak is van de crisis in Syrië en Irak, maar het gevolg daarvan. Kritische ambtenaren bij het Amerikaanse State Department stellen het duidelijk: ‘Assad’s systematic violations against the Syrian people are the root cause of the instability that continues to grip Syria and the broader region.’<sup>176</sup> Pleidooien voor de inrichting van ‘veilige havens’, ‘humanitaire corridors’, ‘no-fly zones’ of het bombarderen van vliegvelden leiden tot niets – er bestaat in Washington geen politieke wil om militair te interveniëren. Na de Russische militaire interventie in Syrië is deze bereidheid zo mogelijk nog verder afgenomen. Het is volkomen onduidelijk of het besluit van president Trump om kruisraketten in te zetten in reactie op de aanval met chemische wapens een ommekeer in het Amerikaanse beleid markeert.

Internationale verdeeldheid binnen de Veiligheidsraad en in de Midden-Oosten regio zelf blokkeert het zoeken naar een politieke oplossing. In de Veiligheidsraad hebben de nieuwe geopolitieke spanningen tussen Washington en Moskou een verlamdende uitwerking. Maar ook de grote terughoudendheid in Washington speelt een rol van betekenis. Na de militaire overreactie in Irak en Afghanistan is er nu sprake van een militaire onderreactie. Het Amerikaans militaire programma dat rebellen moet trainen in de strijd tegen ISIS blijkt een enorm fiasco.<sup>177</sup> Amerikaanse wapenleveranties aan Syrische rebellen beperken zich tot lichte wapens, maar ook daar doen zich forse problemen voor. Zo zijn er Amerikaanse wapens op de Jordaanse zwarte markt te koop. De Jordaanse veiligheidsdienst blijkt betrokken te zijn bij structurele diefstal van wapens die door de CIA en Saoedi-Arabië naar Jordanië zijn verscheept voor de aflevering

aan Syrische rebellen.<sup>178</sup> De Amerikaanse militaire steun aan het Koerdische YPG roept diepe argwaan op bij NAVO-bondgenoot Turkije.

### **VN-humanitaire hulp: ‘partijdig, afhankelijk en niet neutraal’**

Ook op humanitair vlak klinkt er stevige kritiek op de internationale gemeenschap. Europa, maar ook de Verenigde Staten en de Golfstaten, nemen – zeker in vergelijking met de buurlanden van Syrië – onvoldoende verantwoordelijkheid bij het opvangen of hervestigen van Syrische vluchtelingen. Landen pleiten vooral voor opvang in de regio. Maar de VN slaagt er niet in het minimaal noodzakelijke budget voor Syrische humanitaire crisis te dekken. Eind 2016 is nog maar 55% van het noodzakelijk jaarbudget voor een enigszins adequate response op de Syrische humanitaire crisis gefinancierd. En dit is geen incidenteel probleem. Eind 2012 bedraagt de dekking 70%, en eind 2013 72%, eind 2014 58% en eind 2015 56%.<sup>179</sup> Zeker, er zijn landen die financieel royaal bijdragen aan humanitaire hulp, waaronder ook Nederland. Maar de structurele onderfinanciering steekt schril af tegen de politieke pleidooien voor opvang in de regio, en draagt eraan bij dat Syrische vluchtelingen in de regio door willen blijven reizen naar betere bestemmingen.

Maar de kritiek op de humanitaire hulpverlening gaat verder. Een kleine zestig Syrische humanitaire en medische organisaties, lokale bestuursraden en civiele samenlevingsgroepen betichten de VN in een gemeenschappelijk en bitter getoonzet rapport van verlies aan onpartijdigheid, onafhankelijkheid en neutraliteit.<sup>180</sup> Kern van hun kritiek is dat de VN zijn humanitaire operaties afhankelijk maakt van instemming van de Syrische regering en toestaat dat een zeer groot aandeel van de humanitaire hulp verdeeld wordt in gebieden die onder controle staan van Assad. De organisaties wijzen erop dat bijvoorbeeld in april 2016 slechts 12% van de voedselhulp verdeeld is in gebieden die niet onder controle van het Syrische leger staan.

Er is scherpe kritiek op de wijze waarop de VN zich laat gijzelen door de Syrische regering bij onderhandelingen over humanitaire toegang tot belegerde gebieden. Dat leidt tot een structurele onderrapportage door de VN-hulporganisaties aan de Veiligheidsraad over het aantal belegerde gebieden en het

aantal mensen dat daardoor geen toegang heeft tot humanitaire hulp. Ook is er kritiek op de medewerking van de VN aan controversiële *local truces*, die in de praktijk neerkomen op door bombardementen en belegering afgedwongen overgaven. Na de door de VN gesteunde wapenstilstand in Homs (2014) arresteert het Syrische leger tientallen jongens en mannen waarvan 50 tot 60 nog altijd vermist zijn. Ook zijn er berichten dat de VN na een afgedwongen lokaal staakt-het-vuren in Zabdani en Homs medewerking verleent aan gedwongen verplaatsingen van de bevolking door het Syrische leger.<sup>181</sup> Syrische ngo's stellen dat de medewerking van de VN aan deze lokale staakt-het-vurens bijdraagt aan het valideren en aanmoedigen van de 'surrender or starve'-strategie van het Syrische leger.

Deze problemen zijn deels terug te voeren tot het gegeven dat de Syrische regering weet dat er geen sancties staan op de obstructie van humanitaire hulp. Maar er klinkt ook binnen de VN scherpe kritiek op het eigen functioneren. VN-organisaties zijn 'simply not willing to jeopardize their operations in Syria by taking a tougher stance with the government. The reasons are beyond the scope of this evaluation, but will surely be scrutinized unfavorable at a later account.'<sup>182</sup> Een andere interne studie constateert dat de humanitaire hulp beperkt is 'more for internal political and strategic reasons than for security ones.'<sup>183</sup>

### Stagnerende onderhandelingen

Na twee eerdere mislukte pogingen beginnen in februari 2016, onder de vlag van dezelfde VN, onderhandelingen over een politieke oplossing. Er is in de aanloop sprake van enig optimisme. In december 2015 stemt de Veiligheidsraad unaniem in met resolutie 2254 die oproept tot een staakt het vuren en onderhandelingen. De leden van de International Syria Support Group lijken eind 2015 onder voorzitterschap van Washington en Moskou overeenstemming te hebben bereikt over enkele parameters voor een politiek oplossing.

Uitgangspunt is dat de leiding en het eigendom van het vredesproces in Syrische handen moeten liggen en de transitie gebaseerd moet zijn op het eerder (in 2012 onder leiding van Kofi Annan) vastgestelde 'Geneva Communiqué'.<sup>184</sup> Hierin zijn enkele belangrijke uitgangspunten vastgelegd: een

ongedeeld en veilig Syrië voor alle Syriërs, de installatie van een overgangsregering die bestaat uit representanten van regering en oppositie, herziening van de grondwet en vrije en eerlijke verkiezingen. En dat alles te realiseren in een interim-periode die zich kenmerkt door een klimaat van veiligheid voor allen, stabiliteit en kalmte.

Onder internationale druk laat het Syrische verzet de voorwaarden voor deelname aan indirecte gesprekken vallen. De delegatie reist naar Genève, ondanks het feit dat de bombardementen en belegeringen doorgaan en er geen politieke gevangenen zijn vrijgelaten. De gevechten in Syrië, in het bijzonder ten noorden van Aleppo, waar het Syrische leger met Russische luchtsteun de Syrische oppositietroepen bestoken, nemen in aanloop naar de onderhandelingen sterk toe. Assad laat voor de start van de besprekingen weten dat hij geheel Syrië zal heroveren. Toch bereikt VN-gezant De Mistura instemming over een gedeeltelijke stopzetting van vijandigheden. Alle partijen verbinden zich aan deze opschorting van de oorlog. De strijd tegen ISIS en Jabhat Fateh al-Sham zal echter voortgaan. Dat is vooral voor wat betreft Jabhat Fateh al-Sham problematisch, deze groep opereert vaak op nabije afstand van de Syrische oppositie.

Al snel verschijnen er berichten over schendingen van de staking van vijandigheden. De strijd rond Aleppo laait weer op. Russische toestellen bombarderen niet enkel ISIS en Jabhat Fateh al-Sham maar ook, en zelfs vooral, de door de VS gesteunde oppositie.<sup>185</sup> Maar de ISSG blijkt niet bereid of in staat, ondanks afspraken daarover, om passende maatregelen te nemen tegen partijen die bij herhaling de staking van vijandelijkheden schenden. Zonder geloofwaardige actie tegen deze schendingen zal de staking van vijandelijkheden geen opmaat kunnen vormen voor een politiek proces.

### Sombere vooruitzichten

De vooruitzichten op een politieke oplossing zijn daarmee uiterst somber. Het herstarten van de onderhandelingen onder auspiciën van de VN is uitgesteld, al zetten verschillende landen zich in voor hervatting. Rusland steunt dit onderhandelingsproces nominaal. Maar er blijven essentiële verschillen van



inzicht bestaan. Waar Washington, na de inzet van chemische wapens in Khan Shaykun opnieuw, zij het dubbelzinnig uit lijkt te zijn op het aftreden van Assad, zet Moskou juist in op het versterken van Assad en het verzwakken van de oppositie.<sup>186</sup> De militaire invloed van Rusland in Syrië is, bij het uitblijven van een meer substantiële Amerikaanse militaire betrokkenheid, van doorslaggevende invloed. Dat is niet enkel op het slagveld merkbaar, maar ook in het onderhandelingsproces. Dat verklaart waarom Amerikaanse defensiemedewerkers de onderhandelingen karakteriseren als een ‘charade’ *disconnected from the reality on the ground*.<sup>187</sup> Kritische topambtenaren van het Amerikaanse State Department stelden in 2016 in een kritisch memo: ‘With the repeated diplomatic setbacks of the past five years, together with the Russian and Iranian governments’ cynical and destabilizing deployment of significant military power to bolster the Assad regime, we believe that the foundations are not currently in place for an enduring ceasefire and consequential negotiations.’<sup>188</sup> Na het aantreden van Trump lijkt Washington zich vooral te richten op het bombarderen van ISIS.

Het toelaten van de voortdurende bombardementen en belegeringen door Assad ondergraaft niet alleen de morele en politieke geloofwaardigheid van de internationale gemeenschap. Het verzwakt ook de politieke eenheid en de militaire positie van de gematigde oppositie tegen Assad en het versterkt de aantrekkingskracht van gewapende extremisten. Ook het voorstel van Obama om de samenwerking met Rusland bij het bombarderen van Jabhat Fateh al-Sham en ISIS te intensiveren onder de voorwaarde dat Rusland Assad onder druk zet om af te zien van het bombarderen van de gematigde oppositie ondermijnde de westerse geloofwaardigheid verder.<sup>189</sup> Daarbij komt dat de Amerikaanse militaire samenwerking met het YPG bij de bestrijding van ISIS niet alleen de relatie met Turkije onder druk zet, het verhoogt ook de spanningen tussen de Syrische Koerden en de soennitische bevolking. De Amerikanen laten daarmee de korte termijn tactische belangen – de bestrijding van ISIS – zwaarder wegen dan het strategische belang van regionale stabiliteit.

## Conclusie

Zolang het politieke proces op korte termijn geen uitzicht biedt, rest er maar een alternatief: voorzetting van de oorlog. Zolang Moskou en Washington geen overeenstemming bereiken over de voorwaarden voor en weg naar vrede, zolang de regionale machthebbers hun strijd om invloed zullen voortzetten, zolang zal de oorlog voortduren. De lokale conflictpartijen zijn lange tijd te sterk om te verliezen en te zwak om te winnen. Na de val van Aleppo is de kans op verdere terreinwinst van Assad toegenomen, al zal een volledige overwinning uitblijven. Rusland, Iran en Hezbollah lijken (nog) niet bereid te zijn om hun bondgenoot Assad te laten vallen. Het staat daarmee vrijwel vast dat het aantal vluchtelingen uit Syrië ongekend hoog blijft en mogelijk toeneemt zodra er meer belegerde steden door Assad heroverd worden. De humanitaire nood aan de gesloten grenzen van Jordanië, Libanon en Turkije zal onhoudbaar groot worden. Van terugkeer van vluchtelingen zal geen sprake zijn. Dat betekent dat ook de situatie van vluchtelingen in de buurlanden onhoudbaar zal worden. De politieke instabiliteit zal toenemen en daarmee ook de wil om verder te vluchten.

De ironie is dat Europa, onder druk van het vluchtelingenvraagstuk, een evident belang heeft bij het oplossen van het conflict in Syrië. Maar de EU speelt zolang de oorlog voortduurt geen enkele rol van betekenis. Binnen de EU zijn landen diep verdeeld over de reactie op het Russische optreden in Syrië. In Brussel gaan ambtenaren ervan uit dat de EU mogelijk pas na een vredesakkoord een rol kan spelen bij de wederopbouw van het land. Een doorbraak kan er alleen komen als de internationale gemeenschap erin slaagt de bombardementen en belegeringen door Assad te doorbreken. Dat zou hoop wekken onder de Syrische bevolking en de onderhandelingen over een politieke oplossing enige geloofwaardigheid bieden. Dat vergt echter een eensgezind en meer assertief optreden, bijvoorbeeld door het uitvoeren van *airdrops*, als het moet tegen de wil van Assad en onder militaire bescherming.

Cruciaal is en blijft het winnen van vertrouwen onder de soennitische bevolking. Zodra soennitische gemeenschappen, die nu bij gebrek aan alternatief hun veiligheid bij ISIS zoeken, beseffen dat hun belangen en hun veiligheid verzekerd zijn in een vreedzaam en inclusief Syrië, zal ISIS verloren zijn. Maar

de VN laat zich bij het doorbreken van de belegeringen nog altijd gijzelen door de Syrische regering. Assad weet dat hij ongestraft zijn bevolking kan blijven bombarderen. Een meer assertieve rol van de VS lijkt vooralsnog uitgesloten. De internationale gemeenschap blijft meer prioriteit geven aan de bestrijding van ISIS, ook als het daarmee soennitische gemeenschappen in de armen van (nieuwe) gewapende extremistische groepen drijft. Het Syrische bloedvergieten gaat intussen door en de internationale gemeenschap lijkt zijn schaamte daarover voorbij te zijn. Wat echter nog lang niet voorbij is, is de exodus van Syrische vluchtelingen. Er zullen meer Syrische ontheemden naar de buurlanden willen vluchten. En meer vluchtelingen in de buurlanden zullen willen doorreizen naar Europa. Niets wijst er op dat Europa daarop is voorbereid.











---

## GRENS BEREIKT

---

### *Een miljoen vluchtelingen in Libanon*

Meer dan een miljoen Syriërs hebben hun toevlucht gezocht in buurland Libanon. Dit aantal drukt zwaar op de Libanese samenleving: een kwart van de bevolking bestaat uit Syrische vluchtelingen. Daarmee is voor de regering de grens bereikt: ze laten geen vluchtelingen meer toe.

Omdat de Libanese regering het idee van asiel verwerpt, zijn de enige opties: terugkeer of hervestiging. Het land heeft geen erkende vluchtelingenkampen, slechts *informal settlements*. Ook wonen veel vluchtelingen 'gewoon' in huizen en appartementen in de steden en dorpen.

Ten zuiden van Beiroet ligt de plaats Saida waar veel bananenplantages omheen liggen. We rijden een van die plantages op en na zo'n 5 minuten rijden zien we tussen de planten enkele zelfgemaakte tenten langs het zandpad staan. De vluchtelingen betalen huur aan de eigenaar van de plantage.

Velen waren seizoenarbeider voor de oorlog uitbrak. Zij kwamen enkele maanden per jaar om te werken op de plantages en woonden in de hutten. Nu wonen ze er met hun hele familie. Het hoofd van de familie, een man van rond de 65, vertelt dat hij 11 kinderen heeft, 8 zoons en 3 dochters. Ook zijn oude vader en broer met zijn gezin wonen bij hen.

Omdat Syriërs officieel niet mogen werken, is deze familie bijna helemaal afhankelijk van externe hulp. Soms is er tijdelijk, illegaal werk bij een boer. De kinderen zouden naar een Libanese school kunnen, maar er is geen geld om hun vervoer te betalen.

JUNI 2016







## 4. De lange arm van het regime in Eritrea

MIKAL TSEGGAI

De laatste paar jaar groeide het aantal Eritreeërs dat asiel aanvraag in Nederland explosief. Vanaf 2014 vormen Eritreeërs, na Syriërs, de grootste groep asielzoekers in Nederland.<sup>190</sup> De Nederlandse media en politiek – tot die tijd weinig met Eritrea bezig – proberen vat te krijgen op het kleine mysterieuze land in de Hoorn van Afrika en haar diaspora in Nederland en Europa. Waarom ontvluchten Eritreeërs massaal hun land, terwijl er geen oorlog woedt? Hoe zit het eigenlijk met het regime, waarvan sommigen claimen dat het niet onder doet voor dat van Noord-Korea? Waarom zijn Eritrese Nederlanders nog zo bezig met hun thuisland, terwijl sommigen al decennialang in Nederland wonen? In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de geschiedenis van het land en de achtergrond waartegen zoveel Eritreeërs hun land ontvluchten. Vervolgens wordt de lange arm van het Eritrese regime behandeld. Tot besluit staat de Eritrese gemeenschap in Nederland en hun integratie in de Nederlandse samenleving centraal.

### De geschiedenis van het land Eritrea

Eind negentiende eeuw begon het gevecht van Europese landen om een kolonie in Afrika; hoewel men de vier eeuwen daarvoor weinig oog had gehad voor Afrika, brachten groeiend imperialisme en de industriële revolutie daar verandering in. Italië had grote interesse in Oost-Afrika en was in dit gebied de grootste speler. In 1885 kregen de Italianen het voor elkaar de Eritrese havenstad Massawa van de Britten over te nemen. Buurland Ethiopië was niet bij deze afspraken betrokken en was ontevreden over deze verandering. Hoewel de Italianen hadden beloofd dat de Ethiopiërs nog altijd toegang zouden krijgen tot de havenstad, werd de

toevoer van goederen en wapens vanuit Massawa naar Ethiopië compleet gestopt en drongen de Italianen Ethiopië zelfs binnen. Een oorlog volgde, met een vererende verlies voor Italië. De Italianen trokken zich terug uit Ethiopië en breidden hun gebied aan de Rode Zee verder uit naar de rest van Eritrea en stichtten uiteindelijk in 1889 daar hun kolonie.<sup>191</sup> Onder Mussolini lukte het de Italianen in 1935 Ethiopië te bemachtigen en behoorden Eritrea, Ethiopië en Somalië tot Mussolini's Italiaans Oost-Afrika. Mussolini verklaarde in 1940 de oorlog aan Frankrijk en Groot-Brittannië, maar werd door de Britten in Oost-Afrika verslagen. Zij gaven de voormalig Keizer van Ethiopië zijn troon terug, maar behielden tijdelijk het gezag over Eritrea. Omdat Eritrea en Djibouti Ethiopië compleet afsneden van toegang tot de Rode Zee, kreeg de Ethiopische keizer Haile Selassie in 1951 toestemming van de Britten om Eritrea en Ethiopië samen te voegen tot een federatie, met behoud van de autonomie van Eritrea. Echter, in 1961 werd Eritrea door Ethiopië ingelijfd, totdat de spanningen tussen beide landen escaleerden. Eén van de meest bloederige oorlogen in de geschiedenis van Afrika was een feit.<sup>192</sup>

### *ELF en EPLF*

Aan de Eritrese kant vocht *the Eritrean Liberation Front* (ELF) tegen de Ethiopische bezetting. Deze marxistisch-leninistische organisatie begon een guerrillastrijd tegen Ethiopië. Tijdens de federale eenheid van Eritrea en Ethiopië was deze enkel georganiseerd in terreurcellen, maar aan het begin van de oorlog in 1961 wist de beweging een gewapend leger op poten te krijgen. Na tien jaar splitste zich een nieuwe beweging af van ELF, *the Eritrean People's Liberation Front* (EPLF). Dit was een meer linkse en intellectuele tak, die vooral bestond uit linksradicale studenten die de koers van ELF te gematigd vonden. Als gevolg van deze afsplitsing ontstond een conflict tussen beide groepen. Dit conflict mondde uit in een eerste burgeroorlog van twee jaar, waarin ELF probeerde de opstandelingen van EPLF uit de weg te ruimen, terwijl op hetzelfde moment ook nog steeds de oorlog met Ethiopië woedde.

Nadat de eerste burgeroorlog tussen beide groepen in 1974 beëindigd was, vormden de ELF en EPLF een bondgenootschap tegen Ethiopië: de afzetting van de Ethiopische keizer Haile Selassie in 1974 leek een goed moment voor

het Eritrese verzet om terrein te winnen. In Ethiopië kwam echter Mengistu Haile Mariam van het Dergue-regime aan de macht, die zowel in Eritrea als in Ethiopië een hard marxistisch-leninistisch bewind van Rode Terreur handhaafde. Tegenstanders werden opgepakt en zonder proces vervolgd of gedood, en de situatie in zowel Ethiopië als Eritrea verslechterde in rap tempo. Daarmee verhardde ook de verzetsstrijd van ELF en EPLF. In 1980 brak echter tussen beide groepen een nieuw conflict uit, omdat ELF ervoor koos vredesonderhandelingen te starten met de Sovjet-Unie (de belangrijkste bondgenoot van Ethiopië) en per direct een staakt-het-vuren te handhaven. EPLF beschouwde dit als verraad en viel ELF aan. Met behulp van de Tigray's People Liberation Front (TPLF, opgericht in 1975 door de etnische groep Tigray en een bondgenoot van EPLF, die ook vocht tegen het Dergue-regime in Ethiopië) schakelde EPLF de ELF uit en werd een groot deel van de ELF naar Sudan verdreven.

Eind jaren '80 zette de Sovjet-Unie – de grootste bondgenoot van het Ethiopische Dergue-regime – haar steun aan Ethiopië stop en viel kort daarna uit elkaar. Dit vormde een omslagpunt in de Eritrese onafhankelijkheidsstrijd. In die periode verzwakte het Dergue-regime snel, waardoor EPLF uiteindelijk heel Eritrea wist te winnen en de TPLF met behulp van EPLF het Dergue-regime in Ethiopië omver wist te werpen. Op 24 mei 1991 bevrijdde EPLF Asmara en was de Eritrese onafhankelijkheidsoorlog voorbij.

### *Eritrea na de onafhankelijkheidsoorlog*

In de eerste jaren na de onafhankelijkheidsoorlog ging het Eritrea voor de wind: de wederopbouw verliep voorspoedig, er waren goede contacten met de internationale gemeenschap en Eritrea stond te boek als de democratische en economische belofte van (Oost-) Afrika. De EPLF ging op in *the People's Front of Democracy and Justice* en EPLF-leider Isaias Afewerki werd de eerste president van Eritrea. Hetzelfde gold voor oud TPLF-leider Meles Zenawi, die een succesvolle periode met Ethiopië tegemoet leek te gaan. Ethiopië erkende de onafhankelijkheid van Eritrea en Eritrea stond het buurland toe gebruik te maken van haar havens. In mei 1998 brak echter opnieuw een grensoorlog uit tussen Eritrea en Ethiopië. Beide landen konden het niet met elkaar eens worden over de vaststelling van

de grenzen en hadden verschillende ideeën over hoe grensverdragen van voor de onafhankelijkheid (opgesteld toen de VN een federatie van beide landen maakte) geïnterpreteerd dienden te worden. Sterker nog: de Ethiopische wens om Eritrea op te nemen in haar etnisch-federale stelsel bleek nog steeds te bestaan. Dit bleef een factor van irritatie tussen oud-bondgenoten Afewerki en Meles Zenawi die vervolgens escaleerde, waardoor in een korte oorlog van twee jaar Ethiopië een kwart van Eritrees grondgebied in handen kreeg en er zo'n 70.000 doden vielen aan beide kanten. De oorlog draaide vooral om status en eer. De strijd werd gestreden rondom Badme, een dorpje van 900 inwoners, maar draaide vooral om machtsvertoon van beide landen. De inzet van militaire middelen was disproportioneel. De Eritrese kant werd verslagen en trok zich in mei 2000 terug, waarmee de oorlog voorbij was. In 2002 besliste het Permanente Hof van Arbitrage van de VN echter over de grenzen van Eritrea en Ethiopië, vooral in het voordeel van Eritrea. Tot op heden bezetten beide landen nog altijd delen van elkaars grondgebied.

Na deze tweede grensoorlog in 1998 verhardde het Eritrese regime razendsnel. PFDJ was nog altijd de enige toegestane partij in Eritrea en hoewel een grondwet en een democratisch gekozen parlement in werking zouden treden, was dit na 2001 van de baan. Er is een parlement van 150 leden, maar dit is niet democratisch gekozen en heeft geen enkele bevoegdheid. Daarnaast bestaat het parlement enkel uit PFDJ-leden. Naast de politiek, beheerst het regime ook de economie in Eritrea. Er is sprake van een communistische planeconomie, waar alle productiefactoren – inclusief de productiefactor arbeid: de beroepsbevolking – in handen zijn van de overheid. Activiteiten in de private sector spelen nauwelijks een rol; wie een te succesvol bedrijf bezit, wordt gedwongen het te verkopen aan de overheid. Het BBP van Eritrea bedraagt ongeveer 5 miljard dollar per jaar. De inflatie is hoog en er is weinig werkgelegenheid, anders dan de jarenlange dienstplicht waartoe de gehele beroepsbevolking verplicht is. Men wordt gedwongen te werken aan allerlei projecten van het regime, variërend van huizenbouw tot onderwijs.

De invloed van het PFDJ-regime op de samenleving gaat verder dan alleen politiek en economie. Al in 1996 maakte PFDJ een wet die stelt dat commerciële media ongewenst zijn en dat alle media-activiteiten enkel plaats mogen vinden met toestemming van de regering. In maart 2001 is deze wet daadwerkelijk geïmplementeerd en zijn alle non-gouvernementele media opgeschort: journalisten

van acht onafhankelijke kranten werden gearresteerd. PFDJ heeft sindsdien een monopolie op media in Eritrea en beheerst de Eritrese cultuur en identiteit. Het regime bepaalt bijvoorbeeld welke etnische minderheden officieel erkend worden en ruimte krijgen hun identiteit te uiten, wat de boodschap moet zijn in populaire muziek en welke religies inwoners van Eritrea wel of niet aan mogen hangen. Vrijheid van meningsuiting, vrijheid van vereniging en vrijheid van religie is niet aan de orde. De vier religies die toegestaan zijn (Koptisch Orthodox christendom, katholicisme, evangelisch-Luthers christendom en de soennitische islam), worden streng gecontroleerd door het regime en ingezet als ‘opium van het volk’: met verharding van het regime worden veel Eritreeërs steeds orthodoxer in hun geloof, omdat dit als enige houvast biedt in verder erbarmelijke omstandigheden en bij politieke onderdrukking.

### *Dictatuur*

Hoewel het land vlak na haar onafhankelijkheid werd aangemerkt als de ‘democratische belofte van Oost-Afrika’, lijkt Eritrea na 25 jaar PFDJ-regime een ‘fascistoïde’ dictatuur geworden. Tijdens parades op nationale feestdagen schuwt het regime militair machtsvertoon en het verheerlijken van geweld niet. Eritrea heeft na Egypte het grootste Afrikaanse leger<sup>193</sup> en via de staatsmedia wordt de onafhankelijkheidsoorlog geromantiseerd en verheerlijkt. PFDJ lijkt geen enkele moeite te hebben met totalitair-dictatoriale verhoudingen en op korte termijn niet te streven naar enkele vorm van democratisering. Dat zou in strijd zijn met de noodzaak van permanente nationale verdediging en mobilisatie tegen de vijandige omringende wereld. PFDJ minacht de ‘gevestigde orde’, met name het Westen. Zij zouden slechts als doel hebben de Eritrese staat te ondermijnen. Voor PFDJ is het verdedigen van Eritrea als eenheidsstaat het ultieme hoofddoel, dat alle middelen heiligt. Het regime legitimeert haar beleid dan ook door steeds naar het grensconflict met Ethiopië te verwijzen. Men wekt permanent de illusie dat Ethiopië (met het Westen als grootste bondgenoot) Eritrea ieder moment kan binnen vallen en daarmee de Eritrese staat van de kaart veegt. Dat doet men door via alle mogelijke kanalen complottheorieën en nationalistische ressentimenten te ventileren, waarbij Eritrea altijd het slachtoffer is en de rest van wereld er slechts op uit is de

Eritrese staat kapot te maken. Verder kent Eritrea een collectief trauma door de bloederige onafhankelijkheidsoorlog. Bijna iedere familie in Eritrea kent wel een of meerdere slachtoffers. Door de illusie te wekken dat een oorlog met dergelijke impact opnieuw uit kan breken, maakt het regime misbruik van dit collectieve trauma. Dit is een mogelijke verklaring voor het uitblijven van een opstand tegen het sterk onderdrukkende regime in Eritrea: het enige alternatief voor het huidige regime lijkt een nieuwe (burger)oorlog. Het nog steeds onopgeloste grensconflict met Ethiopië is daarmee een van de grootste steunpilaren van het Eritrese regime.

### *Eritrese vluchtelingen*

Door de repressieve aard van het regime, ontvluchten veel Eritreeërs het land. Volgens cijfers van UNCHR bevonden zich in 2014 216.000 Eritrese vluchtelingen in Ethiopië en Sudan, en vroegen ongeveer 37000 Eritrese asielzoekers asiel aan in Europese landen. In juni 2015 is het aantal Eritrese vluchtelingen en asielzoekers wereldwijd door de UNCHR vastgesteld op een aantal van 444 duizend personen; de bevolking van Eritrea wordt geschat op slechts 5 miljoen mensen.<sup>194</sup> Emigratie is in Eritrea illegaal, het land verlaten kan enkel na het afronden van de langjarige dienstplicht, vanwege medische redenen of voor het volgen van een studie. Uiteindelijk is het verkrijgen van toestemming om het land te verlaten een zaak van willekeur. Vaak speelt niet de reden van vertrek maar de leeftijd een belangrijke rol en is het omkopen van ambtenaren om een exit-visum te verkrijgen aan de orde van de dag.

Wie het land wel illegaal verlaat, loopt het risico bij de grens beschoten of opgepakt en gevangen gezet te worden. Het regime meent dergelijke maatregelen nodig te hebben om jonge mensen binnen de landsgrenzen te houden. Door corruptie of zwakke grensbewaking op bepaalde plekken aan de landsgrenzen lukt het duizenden Eritreeërs toch de grens over te steken; grensbewakers zijn immers ook dienstplichtigen die tegen een hongerloon en ver van familie de grens bewaken. Dat maakt hen makkelijk omkoopbaar voor mensensmokkelaars, die daar gretig op inspelen. Vrachtwagens vol vluchtelingen die vanaf Teseney (45 kilometer vanaf de grens) naar Sudan rijden worden zelden gecontroleerd door de omgekochte grensbewakers. Een vluchteling betaalt voor dit deel van de reis

omgerekend twee- tot zesduizend euro, te voet kost de reis ‘slechts’ duizend tot twee duizend euro. Eenmaal aangekomen in Sudan is het doel van de meeste vluchtelingen zo snel mogelijk door te reizen naar hoofdstad Khartoem.

Door verklikkers van het regime, ontvoeringen door de Rashaïda-stam en de aanhoudende burgeroorlog in Sudan is het verblijf in vluchtelingenkampen in Sudan zeer onveilig. Ook willen niet alle vluchtelingen zich laten registreren in een vluchtelingenkamp, omdat lokale ambtenaren van de UNHCR omkoopbaar zijn en er daardoor een risico bestaat op identiteitsfraude: er zijn gevallen bekend waarbij de identiteit van vluchtelingen die een positief besluit hadden gekregen in de asielprocedure vanuit het vluchtelingenkamp werd ‘verkocht’ door UNHCR-werknemers, zodat andere vluchtelingen onder deze identiteit het kamp konden verlaten. De meeste vluchtelingen kiezen er dus voor naar Khartoem te gaan, waar ze zwart werken om geld te sparen voor het volgende deel voor hun reis. Sommige vluchtelingen hebben dat geld binnen een paar maanden bij elkaar, anderen kost het soms jaren.

Vanuit Soedan zijn er vervolgens twee wegen naar Europa: via de Sinaiwoestijn, Israël, Libanon, Syrië, Turkije en de Balkan of door Soedan te doorkruisen naar Libië en vervolgens vanuit daar de boot te nemen naar Italië, en dan met name naar Lampedusa. Beide routes kennen een lange weg door de woestijn en die is niet zonder gevaar. In Libië zijn meerdere gevallen bekend van (christelijke) Eritrese vluchtelingen die gekidnapt en gedood werden door ISIS<sup>195</sup>; in de Sinaiwoestijn tussen Egypte en Israël werden tussen 2009 en 2013 ten minste 25.000 Eritreërs ontvoerd en gemarteld tegen losgeld (vaak door nomadenstammen).<sup>196</sup> Een kwart van alle ontvoerden overleefde deze praktijken niet.

Eenmaal aangekomen in Libië of Israël is het gevaar niet geweken: in beide landen worden vluchtelingen in detentiecentra gezet, in Israël is dit voor ten minste één jaar, in Libië kunnen vluchtelingen de cipiers omkopen voor 700-1000 euro om vrijgelaten te worden en hun reis te vervolgen.<sup>197</sup> Voor Eritreërs die in Israël terecht komen, is dat – door de Syrië-crisis en het strenge detentiebeleid voor vluchtelingen in Israël – het eindstation. De meeste Eritrese vluchtelingen kiezen er dan ook voor om via Libië de oversteek over de Middellandse Zee te wagen. Eritreërs vormen de grootste groep die deze oversteek maakt. Ongeveer 1 op 23 vluchtelingen overleeft de oversteek niet, maar toch ervaren vluchtelingen dit

als een relatief veilige route.<sup>198</sup> Eenmaal aangekomen in Italië, is voor de meeste Eritrese vluchtelingen het grootste gevaar geweken. Zij reizen via Milaan veelal door naar Nederland, Duitsland of Zweden. De vaak alleenstaande minderjarige vluchtelingen zijn in Italië vaak het doelwit van ontvoeringen en mensenhandel door de lokale maffia. Omdat velen van hen zich niet laten registreren of identificeren bij de eerste aankomst in Italië, zijn ze voor hulporganisaties moeilijk te traceren. Volgens de Italiaanse overheid verdween een derde van alle 12.000 alleenstaande minderjarige Eritrese asielzoekers in 2014 uit de opvang; van deze groep, in de leeftijdscategorie van 7 tot 18, ontbreekt ieder spoor.

### *Toekomstbeeld en internationaal beleid*

De situatie in Eritrea lijkt op korte termijn niet te zullen veranderen. Hoewel Eritrea een populatie van veel jonge (door de overheid bewapende) mannen kent, lijkt de kans dat er op korte termijn een opstand tegen het regime uit zou kunnen breken klein. Er is veel geschreven over factoren die kunnen leiden tot een revolutionaire opstand tegen een dictatoriaal bewind. De meeste literatuur laat zien dat een homogene oppositie, vervreemding van het regime en een populatie van jonge, werkloze hoogopgeleiden (vaak mannelijke studenten zonder goed toekomstperspectief) de factoren vormen die potentieel kunnen leiden tot een omverwerping van een dictatoriaal regime. In Eritrea is dit alles niet aan de orde. De oppositie opereert ten eerste enkel vanuit het buitenland – door de sterk georganiseerde binnenlandse inlichtingendienst is vanuit Eritrea opereren onmogelijk – en is ten tweede sterk versplinterd. Daarnaast is men in Eritrea misschien enigszins vervreemd van het regime, maar doordat het regime meerdere gemeenschappelijke vijanden heeft gecreëerd, lijkt er geen alternatief te zijn. Als het regime valt, zou Eritrea immers, volgens de propaganda, in handen vallen van Ethiopië en ‘het Westen’. Democratisering wordt gezien als iets engs; landen als Libië, Irak en Syrië was immers geen prettig lot beschoren na de opstand tegen een dictatoriaal bewind. Tot slot kent Eritrea geen jonge, hoogopgeleide en werkloze bevolking. Hoewel de bevolking van Eritrea jong is, is het opleidingsniveau laag en heeft men – door de dienstplicht – letterlijk iets om handen. Levensmiddelen zijn in Eritrea weliswaar deels op rantsoen, maar daardoor voor de meeste mensen



wel bereikbaar. Hoewel er armoede heerst, is er geen ernstige hongersnood, een factor die vaak doorslaggevend is om een opstand uit te laten breken.

Hoewel een opstand tegen het regime dus op korte termijn niet aan de orde lijkt, is er een andere dreiging voor de stabiliteit in Eritrea: het Eritrees-Ethiopische grensconflict zorgt al jaren voor een *'no war no peace'* situatie tussen beide landen. In juni 2016 nog leek het conflict opnieuw tot een uitbarsting te komen. Als het conflict opnieuw escaleert, zou dat een serieuze bedreiging voor de stabiliteit in de Hoorn van Afrika vormen. Daarnaast vormt het grensconflict in Ethiopië een grote voedingsbodem voor het Eritrese regime; het wordt gebruikt als rechtvaardiging van het brute dictatoriaal bewind. De internationale gemeenschap heeft zich, na het beëindigen van de VN-vredesmissie in 2008, niet meer met het grensconflict bemoeid. Het bemiddelen tussen beide landen en het komen tot een oplossing van het grensconflict zou echter doorslaggevend kunnen zijn voor het verbeteren van de situatie in Eritrea.

De internationale gemeenschap – en dan met name Europa – neemt een interessante, nieuwe, rol op zich: namelijk als geldschietter van het regime. In het verlengde van de EU-Turkijedeal, is de EU nu ook actief in Afrika om de vluchtelingenstroom preventief in te dammen. Omdat Eritrea een van de grootste leveranciers van vluchtelingen in Europa is, heeft de Europese Commissie in 2015 een deal gesloten met de Eritrese minister van Buitenlandse zaken om 'migratie en armoede tegen te gaan'.<sup>199</sup> Het geld zou onder meer gebruikt worden voor een project voor betere energievoorzieningen en armoedebestrijding in Eritrea. De vraag rest echter: voor welk probleem vormt dat geld een oplossing? Voor vluchtelingen uit Eritrea is armoede vaak niet de grootste reden om te vluchten. Sterker nog, ze leggen duizenden euro's neer om überhaupt te kunnen vluchten. De reden om te vluchten is een gebrek aan een andere vorm van bestaanszekerheid, veroorzaakt door een dictatoriaal bewind. Dit gebrek aan bestaanszekerheid uit zich vooral in mensenrechtenschendingen, onderdrukking en een gebrek aan fundamentele vrijheden en rechten. Eritrea heeft wel economische problemen, maar die zijn een direct gevolg van de zelf gekozen isolatie van het land door het regime. Geld sturen naar een bewind van dergelijke aard is dus, naast mensenrechtelijk en moreel onverantwoord, ook nog eens onnuttig. Het is daarom de vraag of zulke overeenkomsten de oorzaken van de vlucht wegnemen en in welke mate vluchtelingen zelf ervan profiteren.

## De lange arm van het regime

Eenmaal aangekomen in Europa is de lijdensweg van veel Eritrese vluchtelingen nog niet voorbij. De spanningen in de Eritrese gemeenschap in Nederland zijn herhaaldelijk in het nieuws geweest, maar onduidelijk bleef hoe de (politieke) verhoudingen in de Eritrese diaspora precies liggen. In de Eritrese diaspora moeten twee groepen worden onderscheiden: er is een generatie die voorafgaande aan de onafhankelijkheid is gevlucht en een generatie die daarna vluchtte. De eerste generatie – veelal (familie)leden van EPLF-strijders – vluchtte voor de oorlog met Ethiopië van 1961 tot 1991 en 1998 tot 2000. De tweede en huidige generatie vluchtte van 2001 voor het huidige PFDJ-regime.

Er doet zich bij de Eritrese vluchtelingen een complexe, paradoxale situatie voor. Hoewel de politiek-maatschappelijke toestand in Eritrea zeer slecht is, geniet het PFDJ-regime toch zeer veel politieke en economische steun vanuit de diaspora. Vooral van de eerste generatie Eritrese vluchtelingen, maar sporadisch ook onder Eritrese vluchtelingen die zeggen het PFDJ-regime ontvlucht te zijn. De *Young People's Front for Democracy and Justice* (YPFDJ), de jongerenpartij van PFDJ, speelt in de diaspora een belangrijke rol bij het genereren van steun aan het regime. Deze succesvolle jeugdbeweging is het geesteskind van Yemane Gebreab, de politieke adviseur van President Isaias Afwerki. De beweging is actief in de diaspora in Europa, Noord-Amerika en het Midden-Oosten. Ook in Nederland is YPFDJ actief, met als doel de Eritrese jeugd in de diaspora te mobiliseren en nationalisme te stimuleren. Jaarlijks worden internationale conferenties georganiseerd, zoals in Noorwegen in 2011 en in Nederland in 2017 en soms gefinancierd door de EU, waarbij PFDJ-prominenten aanwezig zijn als gastsprekers. De beweging wordt gekenmerkt door dezelfde ideologie als die van PFDJ, inclusief fanatiek nationalisme en argwaan jegens het Westen. Ruimte voor kritiek op de interne politiek van het regime is er niet.

YPFDJ is voor PFDJ vooral een middel om te zenden. Het verspreiden van complottheorieën en selectieve rechtvaardiging van de politiek van het regime zijn beproefde tactieken. Volgzaamheid wordt op subtiele wijze gepromoot en kritiek op het regime ontmoedigd. De jeugd wordt op bijna fascistische wijze gestimuleerd om ideologische strijd te voeren tegen 'anti-Eritrese elementen' via social media

en demonstraties. Het Westen, kritische media, de Verenigde Naties, NGO's en politieke criticasters worden allen gekwalificeerd als 'anti-Eritrees'. Zij worden als een bedreiging gezien voor de eenheid en zelfstandigheid van Eritrea en dienen daarom bestreden te worden. Met als resultaat een grote groep Eritrese jongeren die zich op geen enkele wijze verbonden voelt met de Westerse samenlevingen waarin zij opgroeien, of deze zelfs actief hekelt. YPDFJ gebruikt en verheerlijkt geweld niet, maar er zijn gevallen bekend van YPDFJ'ers die zich verenigen in knokploegen ('*Eri-blood*') tijdens demonstraties van oppositieleden in de diaspora. Omdat veel leden van YPDFJ zijn opgegroeid in het Westen, kennen zij de weg in de Westerse politiek en media. Ze worden door moederpartij PFDJ dan ook gretig opgenomen in '*lobby and media committees*' van ambassades in de diaspora.

### *Paradox*

Het is een vreemde paradox dat jongeren die in een westerse democratie zijn opgegroeid of Eritrese Nederlanders, die al decennialang in Nederland wonen, zich aangetrokken voelen tot een beweging die een dictatuur promoot en in stand houdt. Toch ligt het genuanceerder dan dat: de meerderheid van bezoekers van activiteiten van het regime bestaat in eerste instantie uit 'recreatievelingen' die vanuit een behoefte aan groeps- en identiteitsvorming conferenties bezoeken en deelnemen aan sociale activiteiten. Vanwege het gebrek aan goed georganiseerde sociale alternatieven binnen de Eritrese gemeenschap zijn activiteiten van (Y)PFDJ een aantrekkelijke optie. Onafhankelijke verenigingen worden actief tegengewerkt door de ambassade en zijn vaak een kort leven beschoren. (Y)PFDJ heeft zodoende het monopolie op gemeenschapsvorming in de diaspora weten te behouden. Politiek speelt voor deze groep mensen een secundaire rol, maar door subtiele propaganda worden ze voortdurend blootgesteld aan boodschappen vanuit het regime. De tweede groep aanhangers van het regime bestaat uit een kleine kern actieve leden met politieke belangen.

De partijtop van PFDJ heeft er nooit een geheim van gemaakt dat zij hun opvolgers bij YPDFJ hopen te vinden. Leden van YPDFJ volgen leiderschapstrainingen en kadertrainingen in Eritrea, zowel politieke trainingen als ook strategische trainingen op het gebied van massabeïnvloeding. De loyaliteit aan

het regime vanuit de diaspora is eigenlijk op dezelfde manier te verklaren als de loyaliteit aan het regime van mensen in Eritrea zelf. Door de herinnering aan de onafhankelijkheidsoorlog levend te houden en het beeld te schetsen dat een dergelijke oorlog door Westerse complotten opnieuw uit zou kunnen breken, maakt het regime aanspraak op gevoelens van angst en verdriet uit het verleden.

### De Eritrese gemeenschap in Nederland

Volgens het CBS woonden er in 2016 8151 personen uit Eritrea in Nederland. De Ethiopische gemeenschap bedroeg in datzelfde jaar 16347 personen.<sup>200</sup> Naar schatting bestaat de helft van de Ethiopische gemeenschap uit Eritreeërs die voor de onafhankelijkheid van Eritrea als Ethiopisch geregistreerd zijn. Dit betekent dat de Eritrese gemeenschap in Nederland uit ongeveer 16000 personen bestond in 2016 (Van den Tillaart 2000: 164). Dit betreft alleen eerstegeneratieallochtonen. De Eritrese gemeenschap kent van oudsher concentraties in Amsterdam en Rotterdam, maar ook in Den Haag, Utrecht en Amstelveen wonen relatief veel Eritreeërs. Door het uitplaatsingsbeleid van statushouders in de afgelopen jaren woont de Eritrese gemeenschap echter steeds meer verspreid over het land (Van Heelsum 2006).

Er is een aantal factoren in het Nederlandse (integratie)beleid die van invloed zijn op de gebrekkige integratie van Eritreeërs. Ten eerste is er simpelweg weinig kennis over Eritrea en de Eritrese gemeenschap in Nederland. Beleidsmakers, hulpverleners en andere betrokkenen weten over het algemeen weinig over de Eritrese cultuur en de actuele omstandigheden in Eritrea. Van Eritrese vluchtelingen wordt, zoals van alle vluchtelingen, een zekere assertiviteit verwacht in de asielprocedure en later tijdens de inburgering. Zij kunnen dit echter vaak niet opbrengen wanneer zij net uit Eritrea komen. Deze vluchtelingen komen uit een cultuur waar assertiviteit en openheid niet gewenst zijn en waarin men een sterk wantrouwende houding heeft ten opzichte van de overheid. In Nederland zijn openheid en assertiviteit juist gewenst, vooral naar overheidsinstanties en hulpverleners in de asielprocedure. Daarnaast kent men in Nederland een sterke rechtsstaat, waar deze in Eritrea totaal afwezig is. Is men eenmaal door de asielprocedure en inburgering heen, dan komen Eritrese vluchtelingen vervolgens in een hechte, maar gesloten eigen gemeenschap terecht, waarin sociale activiteiten los van

regime of oppositie weinig tot niet plaatsvinden en waarin men sterke banden met het thuisland onderhoudt. In dergelijke omstandigheden is het voor Eritreeërs in Nederland moeilijk zich los te maken van de gemeenschap en hun leven in Eritrea.

De gesloten cultuur en de focus op het land van herkomst binnen de Eritrese gemeenschap in Nederland leidt tot vervreemding van de Nederlandse samenleving. Eritreeërs zijn over het algemeen slecht geïntegreerd en hebben een grote afstand tot de Nederlandse arbeidsmarkt: ruim de helft van Eritrese volwassenen in Nederland maakt gebruik van een bijstandsuitkering.<sup>201</sup> Daarnaast zijn Eritreeërs relatief laagopgeleid door het gebrekkige onderwijs in het thuisland en de lange dienstplicht. Veel gevluchte Eritreeërs zijn getraumatiseerd en de overgang van de Eritrese naar de Nederlandse samenleving is voor sommigen te groot. Het regime probeert ook in de diaspora invloed uit te oefenen op Eritreeërs. Als het op politiek aankomt, heerst er in de Eritrese gemeenschap een taboe op het tegenspreken van het regime: wie zich uitsprekt tegen het regime, wordt gezien als landverrader en ervaart hiervan de sociale gevolgen, soms zelfs met bedreigingen en intimidaties tot gevolg. Hoewel algemeen bekend is dat deze praktijken plaatsvinden, is van aangiftes geen sprake: daarvoor is de angst voor represailles te groot.

De Eritrese gemeenschap heeft de grootste organisatiedichtheid per inwoner van alle immigrantengemeenschappen in Nederland, maar al deze organisaties zijn onlosmakelijk verbonden met politiek of religie (van Heelsum 2006). Er is dus weinig sociale activiteit die sociale cohesie in de gemeenschap positief beïnvloedt. Sterker nog: de manier waarop de Eritrese gemeenschap georganiseerd is, vergroot de politieke tegenstellingen tussen leden van de oppositie en aanhangers van het regime. Daarnaast zijn religieuze organisaties, zoals de Eritrees-Orthodoxe kerk, vaak ook weer verbonden met het regime of oppositie. Wie het geloof wil belijden, ontkomt niet aan politiek.

Het is niet alleen voor vluchtelingen die net in Nederland zijn komen wonen moeilijk om te integreren. Ook voor Eritreeërs die al langere tijd in Nederland wonen is het lastig zich los te maken van het regime en de Eritrese politiek. Naast politieke banden met het thuisland, hebben gevluchte Eritreeërs vaak de (financiële) verantwoordelijkheid voor vluchtende of thuisgebleven familieleden. Dit kan variëren van het moeten opbrengen van losgeld voor een ontvoerd familielid in de Sinaiwoestijn tot een gezinshereniging met in vluchtelingenkampen of

Eritrea achtergebleven familieleden. Ook minderjarige vluchtelingen ontsnappen niet aan die verantwoordelijkheden voor achtergebleven familie. Veel mensen in Eritrea zijn daarnaast financieel afhankelijk van familie in het buitenland. Een groot deel van de beroepsbevolking in Eritrea is in dienstplicht voor gemiddeld 500 nakfa per maand (35 euro) en kan daarvan niet rondkomen. Extra inkomen genereren is moeilijk, omdat men op ieder moment beschikbaar moet zijn om werkzaamheden voor de overheid te verrichten. Het is daarom niet gek dat de Eritrese diaspora ervoor kiest geld terug te sturen naar het thuisland, omdat dit vaak de enige optie is voor familie in het thuisland om te overleven.

### *Diasporataks*

Naast het onderhouden van familie, is er nog een meer georganiseerde geldstroom vanuit de diaspora. Iedereen in de Eritrese diaspora is verplicht twee procent van het inkomen af te dragen aan de Eritrese ambassade – of men de Eritrese nationaliteit bezit maakt hierbij niet uit. Wie deze belasting niet betaalt, wordt onttrokken aan consulaire diensten (visa, geboorteaktes voor gezinshereniging, een nieuw paspoort). Ook loopt men het risico geïntimideerd te worden om de belasting alsnog te betalen. Of familieleden in Eritrea komen in de problemen als aan deze verplichting door een familielid in het buitenland niet voldaan wordt. Om die reden voelen veel Eritreeërs – inclusief Eritreeërs die zelf het regime ontvlucht zijn – zich verplicht deze belasting te betalen. Naast politieke steun, is de Eritrese diaspora dus ook verantwoordelijk voor financiële steun aan het regime. Naar schatting komt zo'n 38% van het bruto binnenlands product uit de diaspora, voor een deel vanuit de diasporataks en voor een kleiner deel door losse donaties aan het regime. Hierbij zijn de particuliere geldstromen (bijvoorbeeld tussen familieleden onderling) nog niet meegeteld, die het totale bedrag naar grove schattingen zouden verdriedubbelen.<sup>202</sup>

Wie de diasporataks netjes betaalt en zich niet te kritisch uitspreekt ten opzichte van het regime, kan in principe veilig terug naar Eritrea om familie te bezoeken. Sommigen – vooral recent gevluchte Eritreeërs – moeten dan eerst een verklaring ondertekenen waarin ze verklaren spijt te hebben van het verlaten van hun land, het illegaal oversteken van de grens en eventuele desertie uit het leger en dienstplicht. Er zijn echter veel Eritreeërs die illegaal terug naar Eritrea gaan, omdat

ze van de Nederlandse autoriteiten niet terug mogen reizen naar hun land van herkomst. Voor deze Eritreeërs is het onveiliger om naar Eritrea te reizen: omdat zij illegaal naar Eritrea reizen en geen Nederlandse nationaliteit hebben, kan hen geen diplomatieke en juridische ondersteuning geboden worden op het moment dat er in Eritrea voor hen een onveilige situatie ontstaat. Hetzelfde geldt voor Eritreeërs die een dubbele nationaliteit bezitten. Ook zij zijn Eritrees staatsburger en kunnen zich niet onttrekken aan het gezag van de autoriteiten in Eritrea. Voor Eritreeërs die officieel niet meer de Eritrese nationaliteit bezitten, is het dan ook veiliger naar Eritrea te reizen. Zij zijn officieel staatsburger van een ander land en kunnen rekenen op diplomatieke en juridische ondersteuning bij calamiteiten of problemen die ontstaan in Eritrea.<sup>203</sup>

## Conclusie

Hoewel de internationale gemeenschap zich in het verleden weinig met Eritrea bemoeide, neemt de druk op dat land langzaam toe. De kritiek op de mensenrechtensituatie in Eritrea wordt echter totaal ontkracht door financiële samenwerking aan te gaan met het regime. Los van corruptie, kan het geven van financiële steun aan een dictatoriaal regime de situatie in een land ook verergeren door een averechtse werking van ontwikkelingshulp. Voor Eritrea geldt bijvoorbeeld dat bij het uitvoeren van de ontwikkelingsprojecten van de EU, de kans groot is dat men mankracht uit het leger inzet, waarin onder een slavernij-achtige dienstplicht ongeveer de hele beroepsbevolking werkt. Kortom, dictatuur houdt soms als onbedoeld bijeffect van financiële en politieke bilaterale relaties juist langer stand. Het tegengaan van migratie vanuit het uit Eritrea naar Europa kent meer uitdagingen dan enkel economische. Het is dan ook zaak de doeltreffendheid van financiële steun aan Eritrea te heroverwegen, want voor welk probleem is geld nu eigenlijk de oplossing? Eritrea zal een manier moeten vinden om democratische instituties in Eritrea tot ontwikkeling te brengen, zonder dat er een nieuw conflict in de Hoorn van Afrika oplaait. Tot die tijd zou de internationale gemeenschap Eritrea niet financieel moeten steunen, maar enkel steun moeten verlenen op het gebied van rechtsstaatsontwikkeling. Bemiddeling tussen Eritrea en Ethiopië zal daarnaast ook onmisbaar zijn, en is dus een belangrijke factor om verandering in

Eritrea zelf mogelijk te maken. Zonder de oplossing van het grensconflict lijkt een duurzame verbetering van de situatie in Eritrea niet reëel.

Ook de diaspora zal politieke meningsverschillen moeten overbruggen; door de komst van grote groepen Eritrese vluchtelingen ontstaat er immers een groep die het regime misschien niet meer zal willen steunen vanuit het buitenland. Een Turkse situatie, waarin Erdogan-aanhangers en aanhangers van andere politieke stromingen in één culturele gemeenschap compleet langs elkaar heen leven, vindt in de Eritrese diaspora al langer plaats en zal door de stroom nieuwe Eritrese vluchtelingen alleen nog maar verergeren. Het is dan ook zaak deze verschillen te erkennen en daarop in te spelen. Er dienen binnen de Eritrese gemeenschap meer wegen vrij gemaakt worden voor alternatieve (jongeren)organisaties en sociale activiteiten, los van politiek en religie. Hoewel de bal grotendeels bij de Eritrese gemeenschap zelf ligt, is het belangrijk dat initiatieven gesteund worden door de Nederlandse overheid en dat tegelijk dubieuze praktijken van regime en oppositie in Nederland tegengewerkt worden. Het zou in Nederland niet mogelijk moeten zijn Nederlandse jongeren (met een biculturele achtergrond) op dergelijke wijze met radicale denkbeelden te indoctrineren. Tegenwoordig ligt de focus op het tegengaan van islamitisch extremisme, als het gaat om radicalisering van jongeren, maar ook deze vorm van indoctrinatie dient actief bestreden te worden. Daarnaast moeten Eritreeërs in Nederland zich veilig voelen om zich uit te spreken tegen het regime en beschermd worden als zij activiteiten willen ontplooiën die los staan van Eritrese politiek.

De explosieve groei van Eritrese vluchtelingen in Nederland en daarbuiten laat deze noodzaak des te meer zien. De toekomst van Eritrea en haar diaspora is onzeker. De kans dat in de komende jaren Eritreeërs massaal remigreren is klein. Zij zullen aan hun toekomst moeten bouwen in Nederland of elders. Aangezien er terechte zorgen bestaan over de integratie van Eritrese vluchtelingen in Nederland, is het zaak hen extra ondersteuning en begeleiding te bieden bij het integratieproces en hen te helpen naar een plek middenin de Nederlandse samenleving. Eritreeërs verdienen na een lange geschiedenis van oorlog en onderdrukking een kans op bestaanszekerheid en een toekomstperspectief. Zowel de internationale gemeenschap als nationale overheden kunnen niet langer achterover leunen en toekijken hoe jongeren uit Eritrea – een land dat



vijfentwintig jaar geleden nog de belofte van Oost-Afrika heette – eindigen op de bodem van de Middellandse Zee, de rest van hun leven wegwijnen in het Eritrese leger of een kansarme toekomst tegemoet gaan in de diaspora.

#### GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Ankh-Kheru, D., *Gezegend en vervloekt, een geschiedenis van groter Afrika van de bakermat van de beschaving tot aan het derde millennium*, 2013.

Den Haag: Amrit Publishers. pp. 300-301.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2015), <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/31/zeven-van-de-tien-somaliërs-in-de-bijstand>

*Daily Mail UK* (2015), 'ISIS kidnaps 86 Eritrean Christians in Western Libya', [www.dailymail.co.uk/news/article-3116667/ISIS-kidnap-86-Eritrean-Christians-people-smuggling-caravan-Libya-stopping-trucks-quizzing-Koran-Muslim.html](http://www.dailymail.co.uk/news/article-3116667/ISIS-kidnap-86-Eritrean-Christians-people-smuggling-caravan-Libya-stopping-trucks-quizzing-Koran-Muslim.html), bezocht op 20 april 2017.

Europese Commissie, Persbericht van 11 december 2015, [europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6298\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6298_en.htm)

Globalsecurity.org (2016), [www.globalsecurity.org/military/world/eritrea/army.htm](http://www.globalsecurity.org/military/world/eritrea/army.htm), bezocht op 20 april 2017.

Immigratie en naturalisatiedienst (2017), 'Asieltrend maart 2017'

International Fund for Agricultural Development (2010), 'Document on Fishery Development in Eritrea'.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Ambtsbericht Eritrea (2011)

One World (2014), 'De Eritrearoute in beeld'.

Stamm, A., *Geschiedenis van Koloniaal en Onafhankelijk Afrika*, 1998.  
's-Hertogenbosch: Uitgeverij Voltaire, pp. 66-67.

UNHCR (2014), [www.unhcr.org/news/latest/2014/11/546606286/number-eritreans-seeking-asylum-europe-soars-figures-year.html](http://www.unhcr.org/news/latest/2014/11/546606286/number-eritreans-seeking-asylum-europe-soars-figures-year.html), bezocht op 20 april 2017.













---

## VAST OP LESBOS

---

### *De EU-Turkijedeal in de praktijk*

Vanaf het strand van Skala Sikamineas is de Turkse kust zichtbaar. 10 kilometer water scheidt Griekenland van Turkije op dit punt in het noorden van Lesbos. Hier kwamen duizenden mensen per dag aan. Na de EU-Turkijedeal bijna niemand meer. Op het strand liggen alleen nog de resten van bootjes en zwemvesten.

Een vrijwilliger wijst naar een aangespoeld bootje verderop. Geschikt voor 12 personen, maar er werden een week eerder 46 vluchtelingen op vervoerd, onder wie 14 kinderen. Met een speedboot ben je in een half uur aan de overkant en omzeil je de trage fregatten van de NAVO, Frontex en de Turkse kustwacht.

De mensen die het op deze manier toch lukt Lesbos te bereiken, worden door Frontex naar het met prikkeldraad omheinde kamp Moria gebracht waar de registratie plaatsvindt. Er verblijven zo'n 3500 mensen terwijl er voor slechts 2000 plek is. Door de bezuinigingen die Griekenland moet doorvoeren, heeft de regering geen mogelijkheden om extra beslisambtenaren aan te nemen. Daardoor is er zeer beperkte doorstroom in het kamp.

Hetzelfde horen we een paar kilometer verderop in kamp Kara Tepe. Hier verblijven de kwetsbare groepen zoals ouderen en gezinnen. Mensen die na de maximale detentieperiode van 25 dagen – volgens Grieks recht – vrijkomen, krijgen een nieuwe status van de Griekse politie. Met een geografische beperking: ze mogen het eiland niet af, maar het kamp wel uit. De medewerker van UNHCR zegt: 'The legal limbo is quite a frustration for the refugees.'

APRIL 2016



## 5. De ‘gelukzoekers’ | *Migranten uit West-Afrika*

KARLIJN MUIDERMAN

De landen in de Sahel<sup>204</sup> en de Maghreb<sup>205</sup> spelen een cruciale rol in de migratiestroom van ‘gelukzoekers’ uit Afrika naar Europa.<sup>206</sup> Deze mensen komen uit een context van explosieve bevolkingsgroei, achterblijvende economische groei en instabiliteit, waar bestaande handelsnetwerken professionaliseren in mensensmokkel. Zij zijn een impopulair onderwerp geworden voor de politiek, terwijl een constructief maatschappelijk debat aangezwengeld zou moeten worden over migratie in en uit West-Afrika. Door het toegenomen aantal vluchtelingen en migranten naar Europa is groot maatschappelijk en politiek tumult ontstaan. Sindsdien wordt het publieke debat steeds negatiever over mensen die wegvluchten van oorlog en geweld. En mensen die migreren uit gebieden waar zij weinig bestaanszekerheid of toekomstperspectief zien, worden weggezet als gelukzoekers, zoals de vele West-Afrikaanse migranten die door de Sahel via Libië naar Europa komen. Hun route wordt in dit hoofdstuk beschreven, met specifieke aandacht voor de lokale dynamiek in de Sahel en de wisselwerking tussen regionale en intercontinentale migratie, patronen die nog moeilijk te identificeren zijn.

In de publieke opinie is ondertussen geen sprake meer van een ‘migranten-welkom-kamp’ versus een ‘gelukzoekers-weg-ermee-kamp’, maar wordt xenofobie het heersende gedachtengoed in Europa. Dit almaar negatiever wordende migratiediscours doet geen recht aan de situatie en vormt evenmin een goede basis voor beleid. De Nederlandse politiek zal zich beter moeten gaan verhouden tot de migratie uit West-Afrika. De migratie uit deze gebieden zal toenemen onder druk van explosieve bevolkingsgroei, achterblijvende economische ontwikkeling, grote ongelijkheid en politieke onrust. Een vorm van regulering kan niet uitblijven en de strategische samenwerking met de Sahel moet juist worden

gesterkt, zoals de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) adviseert.<sup>207</sup> De EU-Turkijedeal en de recente onderhandelingen over migranten met Libië zetten een stap uit de migratie-impasse, maar zijn ook heel kwetsbaar en imperfect in hun uitvoering. Er moet ruimte komen voor een maatschappelijk debat over het formuleren van duurzame antwoorden op de uitdagingen die de mondialisering met zich mee brengt. Juist nu deze twee onderhandelingen een adempauze hebben gecreëerd, moeten politici het politieke momentum benutten en een duidelijke richting kiezen: met een blik vooruit.

Het tweede deel van dit hoofdstuk probeert vanuit macro-perspectief handvatten te bieden waar zo'n migratiediscussie over zouden moeten gaan. Het omschrijft vele initiatieven waar Nederland aan bijdraagt in Europees en VN-verband zoals de uitkomsten van de Migratietop in Valetta waar Europees en Afrikaanse staatshoofden en regeringsleiders de samenwerking op migratie versterkten. Maar veel van het huidige beleid berust nog op aannames, door de snelheid waarmee de migratieproblematiek zich ontvouwde voor Europa. Verder werken processen langs elkaar heen door gefragmenteerde kennis en een veelheid aan programma's.

Dit hoofdstuk is een pleidooi voor een nieuw migratiediscours, waarin gedeelde waarden over vrede, gelijkheid, democratie en welzijn weer richting geven aan een realistische en pragmatische aanpak met meer ambitie. Dit discours moet een impuls zijn voor de verbetering van de dialoog, een politieke agenda, dienstverlening en kennisuitwisseling, en daarmee de coördinatie van lokale, regionale, nationale en internationale besluitvormingsprocessen en programma's.

### **Door de Sahel en Libië naar Europa**

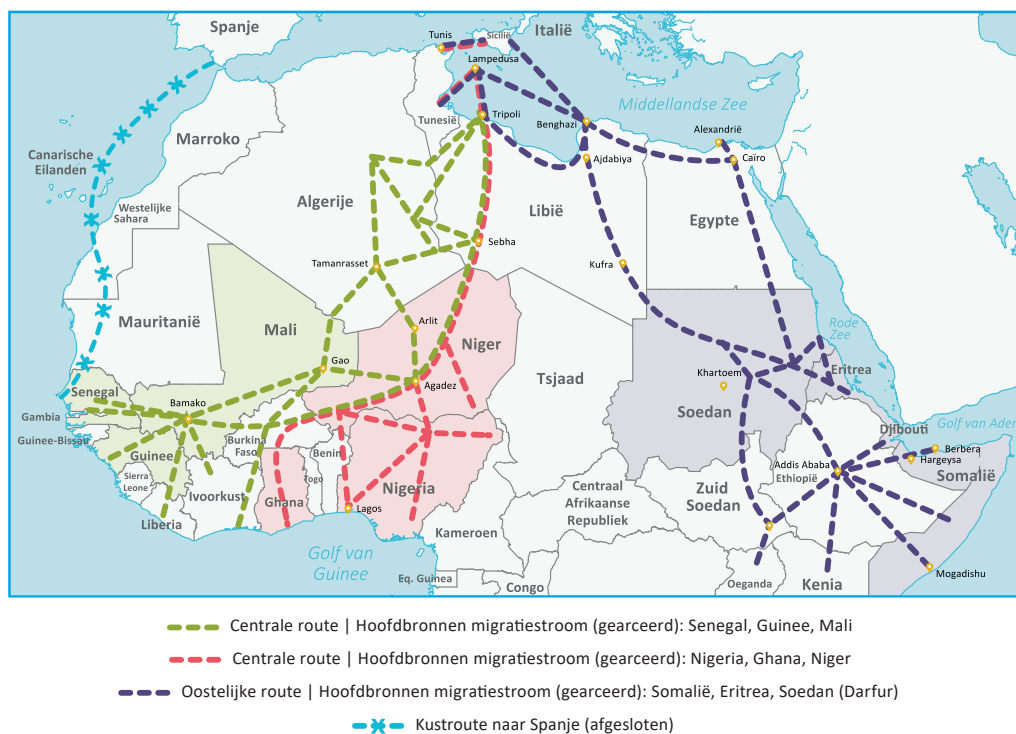
Ondanks de grote kans op verdrinking is de Centraal-Mediterrane route (CMR, zie figuur 1) de op twee na drukste migratieroute naar Europa (na respectievelijk de Oostmediterrane route die door Turkije, Griekenland en de Balkan loopt, die door de EU-Turkijedeal grotendeels is afgesloten). In de afgelopen jaren hebben honderdduizenden migranten Europa bereikt via de gevaarlijke oversteek van Libië naar Italië. Volgens Frontex kwamen er in 2015 alleen al 154.000 migranten in Italië aan via Libië. Dit is weliswaar minder dan het



jaar ervoor, maar deze afname komt vooral doordat minder Syriërs via Libië gingen in 2015 en er een tekort aan boten in Libië was, aldus Frontex.<sup>208</sup> In het eerste kwartaal van 2016 kwamen 18.776 migranten naar Italië, een afname ten opzichte van vorige kwartalen, maar een toename van 83% ten opzichte van het eerste kwartaal van 2015.<sup>209</sup> De dynamiek fluctueert heel sterk.

FIGUUR 1 | *Gangbare migratieroutes naar Europa*

*De CMR bestaat eigenlijk uit meerdere routes met elk een verschillende ontstaansgeschiedenis. De CMR ontspringt uit verschillende ‘bronnen’ die via drie belangrijke vertakkingen samenkomen in Libië: een vanuit de westkust van Afrika via Mali, een vanuit Nigeria via Niger en een vanuit Somalië en Eritrea via Soedan.*



Bron | *The Global initiative against transnational organized crime, 2014.*<sup>210</sup>

Achter de afname in het totale aantal migranten in 2015 via de CMR gaat een toename van het aantal Oost-Afrikanen en West-Afrikanen schuil. Het gaat om een toename met 42%: van 80.000 in 2014 tot 108.000 in 2015 met Eritreeërs, Nigerianen en Somaliërs in de top drie nationaliteiten. Er is ook een grote *other category* van 80.000 migranten die in 2015 de helft van de stroom bepaalde. Deze categorie bestaat voornamelijk uit allerlei West-Afrikaanse nationaliteiten volgens onderzoek door Frontex naar de regionale samenstelling van de migrantenstroom. In het eerste kwartaal van 2016 komen de meeste mensen uit Nigeria, Gambia en Senegal, allemaal West-Afrikaanse landen. Dit is hiermee de grootste groep die Europa via Libië bereikt, maar waar maar weinig aandacht naar uitgaat in de discussie over migratie. Zij vormen een zeer diverse groep met verschillende achtergronden waar nog niet genoeg grip op is.

In Libië wagen deze mensen hun leven op afgeladen boten. Volgens het IOM verloren in 2015 3770 mensen het leven tijdens de overtocht en waren vele reddingsoperaties nodig om de mensen – migrant of vluchteling – op volgeladen boten van de verdrinkingsdood te redden. Zeer weinig tot geen van de West-Afrikaanse migranten komt in Europa in aanmerking voor een verblijfsstatus en zal weer worden teruggestuurd of komt terecht in de illegaliteit. Zij hebben dus hun leven en hun geld ingezet om in Europa opnieuw een zeer moeilijk bestaan te leiden. Toch komen deze mensen *en masse* naar Europa. Rondom deze West-Afrikaanse migranten heersen nog veel vragen over hun redenen van vertrek, de keuzes die zij maken en met wie zij in contact komen onderweg.

### *Oorzaken van migratie? Economie, klimaat en demografie*

De Sahel is de overgangszone tussen woestijn (de Sahara) in het noorden en het vruchtbare savannegebied in het zuiden. De landen in de Sahel scoren het laagst op de Human Development Index (met Niger helemaal onderaan) en behoren tot de armste landen in de wereld.<sup>211</sup> Economische ontwikkeling wordt bemoeilijkt door droogte en schaarste van natuurlijke hulpbronnen. Klimaatverandering heeft de afgelopen decennia gezorgd voor onzekere leefomstandigheden<sup>212</sup> Zo zijn de gemiddelde temperaturen gestegen, komen droge periodes vaker voor, terwijl de gemiddelde jaarlijkse regenval is toegenomen en daarmee het aantal

overstromingen. De meeste mensen werken in de agrarische sector – een sector die zeer kwetsbaar is voor de veranderende weerspatronen. In de vruchtbare zuidelijke gebieden van de landen in de Sahel leeft men vooral van de landbouw en richting het noorden wordt het steeds droger en leven nomadische gemeenschappen. Hun mobiliteit is van oudsher een *coping mechanism* om in tijden van schaarste in omliggende gebieden op zoek te gaan naar onderkomen en voedsel. De gevolgen van klimaatverandering maken de bevolking kwetsbaarder: de veranderende weerpatronen maken dat oogsten mislukken met grote gevolgen voor de voedselzekerheid. Recentelijk gingen bijvoorbeeld alarmbellen af na prognoses over het hoogste overstromingsgevaar in 50 jaar in de Niger Delta, een van de vruchtbaarste gebieden in Mali.<sup>213</sup> Door situaties als deze ontstaan problemen voor de visserij, de landbouw en veehouders: zowel mensen als hun vee raken ondervoed en het aantal ziektes neemt toe.

In deze kwetsbare leefomstandigheden groeit de bevolkingsgroei explosief. Tussen 1990 en 2010 is het aantal inwoners van de Sahel verdubbeld van 23,7 miljoen naar 45,3 miljoen, met gemiddeld zeven kinderen per vrouw.<sup>214</sup> Onder de huidige *youth bulge* is nu al een hele hoge werkloosheid en de verhoudingen trekken steeds verder scheef. De economieën in de omliggende Maghreb-landen – Marokko, Algerije, Tunesië en Libië – zijn nu al meer dan tien keer groter dan die in de zuidelijker gelegen Sahellanden Mauritanië, Mali, Niger en Tsjad, terwijl de bevolking in deze noordelijke Maghreb landen afneemt.<sup>215</sup> Sinds de jaren '90 wordt emigratie uit buurland Niger vooral gedreven door een gebrek aan economische kansen en problemen in de landbouwsector.<sup>216</sup> Als de ongelijkheid tussen de Sahel en de Maghreb landen toe blijft nemen, is het waarschijnlijk dat meer en meer jongeren werk in de noordelijke landen blijven zoeken. Dit brengt grote risico's met zich mee omdat de werkloosheid onder jongeren daar ook hoog is en voor spanningen zorgt. De Arabische Lente heeft laten zien dat een dergelijke jeugdbult zonder goede baankansen een voedingsbodem is voor escalatie.

Sinds 1979 probeert ECOWAS de migratie te reguleren om de economische vooruitgang door arbeidsmigratie te bevorderen in de landen van de Economische Gemeenschap van West-Afrika Staten (ECOWAS, opgericht in 1975). Dit gebeurt onder het *Protocol 'Free Movement of Persons, Residence and Establishment'*. Het

protocol moet complete vrijheid en mobiliteit in de ECOWAS-landen faciliteren.<sup>217</sup> In de praktijk blijkt echter dat het ECOWAS-protocol niet voldoende wordt nageleefd en dat migranten in hun gastland alsnog onder slechte leef- en werkomstandigheden verkeren en doortrekken.<sup>218</sup> Veel West-Afrikanen beginnen hun tocht als reguliere of legale ECOWAS-migranten (onder het ECOWAS-protocol) en worden irreguliere migranten wanneer ze onderweg de keuze maken om richting Libië te reizen, buiten ECOWAS-gebied, om later door te gaan naar Europa. Uit interviews blijkt dat deze mensen zich er nauwelijks van bewust zijn dat ze in de illegaliteit verkeren. Men is niet op de hoogte van de ECOWAS-regels en nationale wetgeving en er zijn nauwelijks grenscontroles waar deze regels en wetten gehandhaafd worden.<sup>219</sup> Er gebeurt dus een groot deel in de informaliteit door een gebrek aan naleving van deze regelgeving en een gebrek aan informatie. Hierdoor komen veel mensen (onbewust) in de informaliteit terecht wanneer zij aangetrokken worden door de verhalen van een beter leven in Europa en de stap naar intercontinentale migratie maken.

#### *Oorzaken van migratie? (Geo-)Politiek en veiligheid*

Als we kijken naar de mogelijke oorzaken van migratie is ook de aanhoudende instabiliteit in de Sahel zeer belangrijk. Ook tussen migranten in en uit West-Afrika zitten mensen die zijn gevlucht voor oorlog en geweld. Terwijl het aantal conflicten in Afrika als geheel afneemt, neemt het in zowel de Sahel als de Maghreb juist toe.<sup>220</sup> Deze landen worden gekenmerkt door aanhoudende maatschappelijke instabiliteit, intrastatelijke en hybride oorlogen, landconflicten, volksopstanden, separatistische bewegingen en extremisme. De politieke wisseling van de wacht verloopt maar zelden vlekkeloos. Alleen in de afgelopen tien jaar al waren vier staatsgrepen succesvol: twee in Mauritanië (2005 en 2008), een in Niger (2010) en een in Mali (2012, zie kader). En het ene conflict beïnvloedt het andere. Bijvoorbeeld de staatsgreep tegen Muammar Gaddafi in 2011 in Libië (onderdeel van de Arabische Lente) heeft grote invloed op de instabiliteit in de Sahel gehad.

Toearegs die als soldaat in het leger van Khadafi dienden, hebben hun wapens na de val van Khadafi ingezet in Mali in 2012 (zie kader). Deze verschillende vormen van instabiliteit houdt de regio in z'n greep en vergroot de

kansen voor extremistische groeperingen om voet aan de grond te krijgen, zoals het conflict in Mali laat zien. De aanhoudende onrust is ook van grote invloed op de export van grondstoffen, voor vele landen inkomstenbron nummer één. Door de aanwezigheid van groepen gelieerd aan IS en al-Qaeda staat ook de handel tussen West-Afrikaanse landen en Europese landen onder druk, zoals de handel in olie uit Libië, uranium uit Niger, gas uit Algerije en goud uit Mali. Frankrijk haalt bijvoorbeeld 75% van de elektriciteit uit kernenergie en de op twee na grootste uraniumplantages ter wereld (in Niger) zijn een belangrijke bron.<sup>221</sup> De grondstoffenwinning en handelswegen zijn strategische doelwitten voor extremistische groeperingen – een reden voor Frankrijk om militair sterk aanwezig te blijven in de voormalige koloniën.<sup>222</sup> Bijvoorbeeld de aanslag op Algerije's gasveld in In-Amenas in 2013 waarbij 39 buitenlanders (onder wie veel Fransen) gegijzeld en gedood werden door al-Mourabitoun.

---

#### **Vier jaar conflict in Mali**

In 2012 poogden Toeareggroepen van het noorden van Mali een onafhankelijke staat te maken onder de naam AZAWAD. Een wens die al vaker met geweld is geprobeerd te realiseren, sinds het land zijn huidige grenzen kreeg bij de onafhankelijkheid van de Fransen in 1960. Tijdens deze opstand grepen al-Qaeda gelieerde groepen zoals AQIM de macht waardoor een burgeroorlog uitmondde in heerschappij van extremistische groepen, geweld en invoering van de Sharia.<sup>223</sup> Andere etnische groeperingen en lagere kasten van de Toeareg paktten ook de wapens op tegen de Toearegelite: hun voormalig slavendrijvers. Sindsdien zijn in Mali meerdere militaire en civiele missies aanwezig. De Fransen startten Operatie Serval (2013) om de extremisten te verjagen uit het noorden van Mali. Die werd opgevolgd door Barkhane (2014 – nu) die een regionale terreurmissie is. De VN-missie MINUSMA (2013 – nu) heeft als mandaat stabiliteit bij te dragen in het Noorden van Mali en de EU-missies EUTM en EUCAP geven training aan onder andere het leger en politie in Mali (EUCAP ook in Niger). Extremisten hebben nog steeds een grote greep op de hele regio. West-Afrika's meest gezochte terrorist Moktar Bel Moktar heeft in het afgelopen periode aanslagen gepleegd in Mali (2015), Burkina Faso en Ivoorkust (2016).<sup>224</sup> Hij Afrika's meest gezochte extremist, streed in Afghanistan, was aanvoerder van AQIM, richtte al-Mua'qi'oon Biddam op en fuseerde in

2013 met MUJAO onder de naam al-Mourabitoun.<sup>225</sup> Jongeren in noordelijke en steeds meer ook in centraal gelegen districten voelen zich niet vertegenwoordigd door zowel de overheid als oppositiebewegingen (zoals de MNLA in Noord-Mali) en keren meer en meer richting extremistische bewegingen (zoals IS, MUJAO, Ansar Dine en AQIM).<sup>226</sup>

De effecten van deze conflicten zijn groot en hebben vele vluchtelingen als gevolg gehad. Neem bijvoorbeeld Mali: sinds de uitbraak van de oorlog in 2012 vluchtten veel Malinezen naar Mauritanië (50.000), Niger (52.000) en Burkina Faso (34.000), en een kleine 65.000 zochten hun heil elders in eigen land, de *internally displaced people*.<sup>227</sup> Zij verblijven bijvoorbeeld in het Tabareybarey vluchtelingenkamp in Niger dat onderdak biedt aan zo'n tienduizend Malinezen die sinds 2012 gevlucht zijn voor het geweld in hun land, ondersteund door de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR. In Mali is de samenleving ontwricht door het aanhoudend conflict en hebben vele jongeren zich onder druk aangesloten bij extremistische groeperingen, of voor bescherming, inkomen en status.<sup>228</sup> De extremisten rekruteren ook kansarme migranten die ergens langs de route stranden.

#### *Van regionale naar intercontinentale migratie*

Het merendeel van de mensen die vluchten of uit economische overwegingen vertrekken zoekt in eerste instantie zijn heil in omliggende landen. Zij hebben het geld niet om naar te Europa komen en zoeken hulp dicht bij huis, vooral een buurland of een plek waarmee ze culturele banden hebben.<sup>229</sup> Van de migranten uit Niger blijft ongeveer 80% binnen West-Afrika en maar 20% reist door naar een bestemming ergens anders ter wereld.<sup>230</sup> Ook de meeste Nigerianen (bijvoorbeeld op de vlucht voor Boko Haram) blijven in omliggende landen zoals Kameroen, Tsjad en Ivoorkust, ondanks dat zij op nummer twee staan in de ranglijst nationaliteiten die in Italië aankomen. Mensen die in Afrika tot de middenklasse behoren, hebben de middelen om door te reizen. De toename hiervan wordt gezien als een van de verklarende factoren voor de toename van het aantal migranten vanuit West-Afrika naar Europa.<sup>231</sup> Volgens het Africa Frontex



Intelligence Community (AFIC, in 2010 is opgezet om kennis en inlichtingen over grenscontroles tussen Afrikaanse landen en Frontex uit te wisselen), is armoede dan ook geen verklaring voor migratie vanuit West-Afrika naar Europa.

Er is nog te weinig in kaart gebracht over hoe de bovenstaande factoren een rol spelen en in welke fase van de migratie, en waarom mensen uit West-Afrika op dat moment de keuzes maken die ze maken. Klimaatverandering, demografie, gebrek aan economische ontwikkeling, aan toekomstperspectief voor jongeren, geweld, politieke marginalisatie en een gebrek aan informatie spelen allemaal een rol. Maar er zitten nog veel gaten in ons begrip van de oorzaak-gevolg relaties en hoe lokale en regionale migratie overgaan in intercontinentale migratie. De recentelijk uitgezette programma's onder Nederlandse kennisinstellingen en hulporganisatie moeten het doel dienen de oorzaken van migratie tegen te gaan en het Nederlandse ontwikkelingsbeleid te verbeteren.<sup>232</sup> Deze programma's vermelden niet expliciet de vraag naar inzicht in de dynamiek tussen regionaal en intercontinentaal. Wel beogen ze de (grond)oorzaken van migratie weg te nemen, baankansen te creëren en meer inzichten te genereren over de verbetering van het beleid ten aanzien van lokale en regionale migratiestromen en kunnen daarmee alsnog inzicht geven in de vervolgvraag.

*Uitblijven van regulering: de condities waarin de mensensmokkeconomie opbloeit*

Ondertussen bloeit de 'migratie-industrie' flink op in met name Niger en Libië, langs de historische trans-Saharahandelsnetwerken die de economische levensader door de woestijn vormen (zie kader). Deze grensoverschrijdende handel in voedsel (dat in het ene land gesubsidieerd wordt en in het andere land niet), sigaretten, drugs, wapens en seizoensgebonden migratie gebeurt grotendeels in de informaliteit. Vaak hebben migranten niet eens door dat zij een illegale daad begaan wanneer zij zich tot de diensten van een smokkelaar wenden. Er heerst namelijk geen stigma op de smokkel en smokkelaars worden gezien als leveranciers van een dienst. De lokale ambtenaren, politici en het leger in Niger staan bekend om hun deelname aan de handel. Zo werden in de afgelopen periode konvooien met migranten uit Agadez naar Libië begeleid door personen uit het Nigerese leger.

Door gebrekkige grenscontrole en corruptie is de aanpak van de smokkel verre van waterdicht. In het zuiden van Libië staan grensposten honderden kilometers van elkaar verwijderd. Er is een gebrek aan mankracht en materieel en vele lokale ambtenaren verdienen geld aan de handel. Onder deze ‘gunstige condities’ zijn de illegale smokkelnetwerken geïntensifieerd, geprofessionaliseerd en geïnstitutionaliseerd. Volgens het Sahel and West Africa Club Secretariat (SWAC), dat onderdeel van de OESO is en politieke dialoog faciliteert onder West-Afrikaanse landen, zijn de grenzen in de Sahel dan ook ‘niet meer dan projecties van de realiteit van de natiestaat.’<sup>233</sup> Algerije hanteert wel strenge sancties. Sinds de controle langs de Malinees-Algerijnse grens is versterkt, is deze route voor smokkelaars zeer risicovol geworden met als gevolg dat de route door Niger naar Libië de hoofdroute is geworden omdat deze in verhouding gemakkelijk en goedkoop is. Niger werd nog aantrekkelijker toen er in 2013 goud gevonden werd op 700 kilometer buiten hoofdstad Agadez, wat veel jonge mannen aantrok daar hun werk te proberen te vinden.<sup>234</sup>

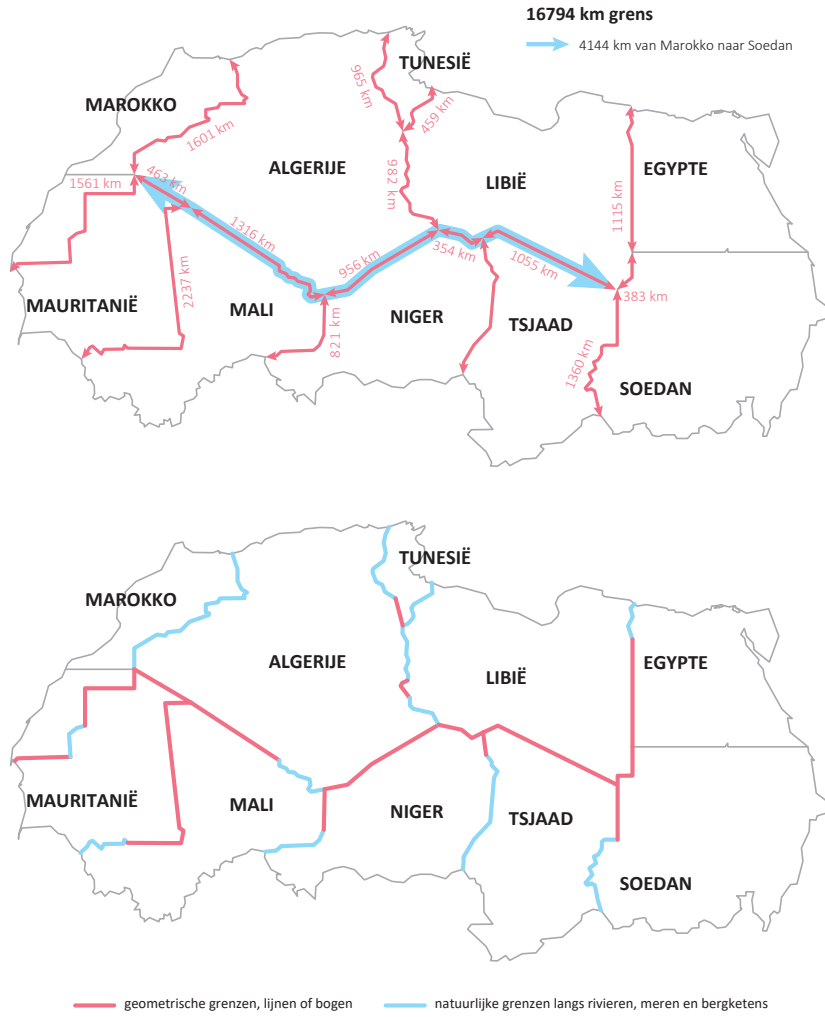
---

#### **Van kameelkaravanen tot Toyota pick-up trucks**

Verschillende etnische groepen drijven van oudsher handel tussen de vruchtbare gebieden, de Niger-delta en de Middellandse Zee waardoor informele grensoverschrijdende handelsnetwerken zijn ontstaan.<sup>235</sup> De (elites van de) Toeareg die leven in het noorden van Mali en in Libië, en de Toubou die leven in het noorden van Tsjaad en in Libië werden de heersers van de handelskaravanen door hun uitstekende kennis van de Sahara en hun grensoverschrijdende netwerken. Zij smokkelden bijvoorbeeld gesubsidieerd voedsel van Algerije naar Mali en in omgekeerde richting seizoensgebonden migranten naar Algerije en Libië wanneer daar werk voor handen was. Tegenwoordig hebben de Toubou en de Toeareg hun controle over de smokkel naar Libië versterkt en in het zuiden van het land de macht overgenomen.<sup>236</sup> De Toubou hebben hun invloed uitgebreid naar Niger, waar ze een snellere verbinding hebben gemaakt, genaamd ‘Transa’, tussen Agadez en Sebha door gebruik te maken van Toyota pick-up trucks in plaats van (langzamere) vrachtwagens. Deze trans-Sahara transportsector – van oudsher op kamelen, tot vrachtauto’s en Toyota’s tegenwoordig – is een lucratieve bezigheid waar een hoop geld in omgaat.<sup>237</sup>

---

FIGUUR 2 | *Grenzen in de Sahara-Sahel*<sup>238</sup>



Bron | © 2015 *Sahel and West Africa Club Secretariat (SWAC|OECD)*

### *Libië: de poortwachter van migratie naar Europa*

In Libië zijn de condities veel minder gunstig, maar alsnog is het zowel een bestemmings- als doorvoerland richting Europa. Vanwege de geografisch gunstige ligging ten opzichte van Europa en de olie-inkomsten heeft het land al decennialang een grote aantrekkingskracht op Afrikaanse migranten.<sup>239</sup> Vele gastarbeiders vonden er werk en stuurden geld terug richting huis (de *remittances*). De strijd om het indammen van de migratie loopt als een rode draad door de samenwerking tussen Europa en Libië, wat Khadaffi veel macht gaf. In 2006 vertrokken er tussen de 65.000 en 120.000 Afrikaanse migranten richting Europa, waarvan 70-90% via Libië en 20-30% via Algerije en Marokko.<sup>240</sup> De migratiedruk is dus niet van de afgelopen tijd, maar een structureel fenomeen.

De EU gaf Libië sinds 2004 technische ondersteuning bij het bestrijden van de mensensmokkel richting Europa. Critici zeggen dat ondanks deze programma's de smokkelnetwerken in feite in stand bleven door Khadaffi's onbetrouwbare houding, gebrekkig bestuur, corruptie en ineffectiviteit in de uitvoering van de controle.<sup>241</sup> In 2009 liepen de aantallen terug door een bilaterale overeenkomst tussen Italië en Libië. Sinds de Arabische Lente liepen de aantallen weer enorm op en maakten tussen maart en augustus 2011 alleen al zo'n 40.000 mensen de overtocht.<sup>242</sup> Na de val van Khadaffi in 2011 en het oplaaiend geweld werden ruim een miljoen legale en illegale gastarbeiders (van Afrikaanse en Aziatische afkomst) het land uitgejaagd door gewapende groeperingen. Zij verbleven in vluchtelingenkampen in omliggende landen of gingen terug naar de landen van herkomst, waardoor de aantallen richting Europa stokten. Totdat smokkelnetwerken zichzelf in 2013 weer hadden gereorganiseerd en migranten *en masse* de chaos van Libië ontvluchtten richting Europa. Europees beleid werd steeds moeilijker te implementeren, omdat de staatsmacht gedurende lange tijd niet in handen van één regering was. Door de onrust sloten Europese ambassades de deuren van de ambassade in Tripoli en verhuisden naar Tunis. De inkomsten van de smokkeleconomie in Libië zijn door de aanhoudende politieke chaos explosief gestegen van 8-20 miljoen dollar per jaar in 2013 tot 323 miljoen dollar in 2015.<sup>243</sup>

Het geweld in Libië heeft dus een tweeledig effect gehad op de migratie, als bestemmingsland is Libië minder aantrekkelijk geworden, maar als door-

voerland juist – met tussenposes – aantrekkelijker. Deze impasse wordt nu misschien doorbroken. In de zomer van 2016 is het mandaat verruimd van de EUNAVFOR MED Sophia met een trainingsmissie voor de capaciteitsopbouw van de Libische kustwacht en marine, waaraan Nederland bijdraagt. Er is een stabiliteitsfonds opgericht door de VN, een *quick impact funds* onder beheer van de Nederlandse ambassade en er gaat extra geld naar het IOM voor de eerste opvang van migranten en terugkeer naar land van herkomst.<sup>244</sup> Door de smokkelindustrie is de trans-Saharahandel als parallelle economie voor de bevolking en de overheid versterkt. Maar in deze informele economie zijn met name de bevolking en de migranten zeer kwetsbaar voor geweld en uitbuiting.

### Voorbij de crises

De hierboven beschreven oorzaken van de migratie- en smokkelproblematiek in West-Afrika maken het moeilijk om een goed geïnformeerd maatschappelijk debat te voeren. Er is nog te weinig bekend over hoe regionale migratie verandert in intercontinentale migratie. Ondertussen wordt de publieke opinie steeds negatiever en is xenofobie jegens migranten het heersende gedachtengoed. Dat de ‘gelukzoekers’ over het algemeen tot de middenklasse behoren sterkt die mening. Dit negatiever wordende discours staat op gespannen voet met de waarden die de EU in haar *Global Strategy* centraal stelt – veiligheid, voorspoed en democratie – en de VN in hun *Sustainable Development Goals* (SDGs) (armoedebestrijding, welzijn, goed werk). Deze waarden moeten centraal blijven staan in de Nederlandse maatschappelijke discussie over een duurzaam mondiaal migratiebeleid en in de samenwerking met de Afrikaanse partners.

Volgens Alexander Betts van de Universiteit van Oxford is er een gebrek aan ‘*global migration governance*’. Voor vluchtelingen is er bijvoorbeeld een sterk multilateraal raamwerk in de vorm van de VN-Vluchtelingenorganisatie, maar voor (arbeids-)migratie is dat er niet. Er is een groot tekort aan coherent internationaal migratiebeleid, bijvoorbeeld omdat er geen autoriteit is die kan toezien op de naleving van (arbeids-)migratiewetgeving.<sup>245</sup> En alle – formele en informele – bilaterale, regionale, interregionale, en multilaterale besluitvormingsprocessen werken langs elkaar heen. Tijdens de tweede *High Level*

*Dialogue on International Migration and Development* in 2013 moest er weer een oproep worden gedaan aan alle VN-lidstaten om de gemaakte afspraken na te leven, waaronder de mensenrechtenverdragen, de ILO-conventies en het *Protocol against human trafficking and migrant smuggling*.<sup>246</sup> Een gebrek aan coherentie werkt afremmend en zal ook de implementatie van de nieuwe programma's en noodfondsen ondermijnen.

Betts bepleit het zogenoemde *plurilateralism*: een betere coördinatie van bestaande initiatieven op basis van gedeelde waarden, dialoog, een politieke agenda, dienstverlening en kennisuitwisseling. Via de ambassades, in EU- en in VN-verband werkt Nederland mee aan ontwikkelingssamenwerking, opbouw van de rechtsstaat en de militaire en civiele missies in de Sahel. Migratie wordt daarbinnen een steeds belangrijke aandachtspunt. Binnen de EU zijn er vele processen en verklaringen die richting geven aan de dialoog met Afrikaanse landen over migratie, bijvoorbeeld de GAMM, het Rabat proces en de Migratietop in Valetta in 2015. Daaruit kwamen een EU-noodfonds, tien programma's en ruim 100 miljoen euro voort voor werkgelegenheid, migratiewetgeving en dienstverlening zodat er meer weerbaarheid in de samenleving ontstaat (zie kader). De meeste van deze programma's hebben een brede insteek: ze beogen de motivatie om te migreren weg te nemen, de mensensmokkel te stoppen en de samenwerking met Afrikaanse leiders te versterken zodat zij migranten terugnemen. Maar er is ook kritiek. Door de druk te moeten presteren hebben Europese beleidsmakers de druk richting Afrikaanse leiders opgevoerd om migranten terug te nemen. Ook is veel nieuw beleid in gang gezet, terwijl zij nog gestoeld zijn op aannames, en is al het beleid nog erg gefragmenteerd.

---

### EU-beleid

Sinds 2011 is er de *Global Approach on Migration and Mobility* (GAMM): een juridisch kader voor de relatie tussen de EU en zuidelijke buurlanden met als kernthema's: legale migratie en mobiliteit, strijd tegen irreguliere migratie, asiel en internationale bescherming, en migratie en ontwikkeling.<sup>247</sup> De GAMM is tevens het kader waarmee de relaties met meer zuidelijke landen verlopen zoals de jaarlijkse Africa-EU Summit (sinds 2007) waar afspraken over migratie, mobiliteit en werkgelegenheid worden gemaakt tussen



Afrika en de EU.<sup>248</sup> Sinds 2014 ligt er de ondertekende declaratie van de Afrikaanse Unie om de oorzaken van migratie alsook de smokkel aan te pakken.<sup>249</sup> Sinds 2006 is er ook het Rabat proces: een regionale diplomatieke dialoog tussen de landen langs de westelijke migratieroute. En er zijn bilaterale afspraken gemaakt met Marokko, Tunesië, Kaapverdië en Nigeria. Verder financiert de EU allerlei lokale en regionale programma's bijvoorbeeld specifiek voor jongeren en het versterken van grenscontroles. Naar Libië gaat de afgelopen jaren ook meer geld (42.7 miljoen tussen 2011 en 2014) dat besteed wordt aan *human rights based migration management; countering irregular migration; and assistance to people in need of international protection*. En in de zomer van 2016 is de trainingsmissie als onderdeel van EUNAVFOR MED Sophia van start gegaan.

Tijdens de Valetta Summit in 2015 is er een actieplan opgesteld om met Afrikaanse landen samen te werken rond de indamming en het terugnemen van migranten en het sanctioneren van de smokkel.<sup>250</sup> In de declaratie staan richtlijnen voor de verbetering van de levensstandaard.<sup>251</sup> Critici stelden dat de nadruk teveel op het terugnemen van migranten lag, niet op het verbeteren van leefomstandigheden, waar de Afrikaanse landen meer weerstand tegen gaven dan gehoopt.<sup>252</sup> Voor de invulling van het EU-noodfonds zijn drie bijeenkomsten gehouden over de besteding van ruim 100 miljoen aan 10 programma's in het gebied dat de Sahel en het Tsjaadmeer omvat.<sup>253</sup>

### *Een blik vooruit*

Nederlandse en Europese politici moeten zich inzetten voor een constructief maatschappelijk migratiedebat en moeten afstand nemen van xenofobe uitslatingen. Op deze manier kan een verslechtering van de samenwerking met de Afrikaanse buurlanden van Europa worden voorkomen. In zijn rapport stelt de AIV dat een goede band tussen de EU-lidstaten en 'noordelijk Afrika' (waartoe de Sahel en de Maghreb behoren) juist weer een hoofddoelstelling moet zijn van het Europees buitenlands- en veiligheidsbeleid.<sup>254</sup> De AIV adviseert de Nederlandse overheid zich vooral op de Sahel-regio te richten en te werken aan een meerjarig strategisch plan, gericht op regionale samenwerking, capaciteitsopbouw, structurele economische ontwikkeling en werkgelegenheid

voor jongeren. Het rapport doet een oproep voor een meer ambitieuze agenda, onder andere op het gebied van migratie, en het versterken van de betrekkingen met de Afrikaanse leiders. Misschien is het streven naar een *global migration governance* vooralsnog te ambitieus, maar de principes ervan kunnen richting geven aan *migration governance* op kleinere schaal rondom arbeidsmigratie in de Sahel, op basis van gedeelde waarden, de dialoog, een politieke agenda en kennisuitwisseling.

Een interessant pleidooi waarbinnen deze vraag past, komt van de SWAC die stelt dat de ‘twee oevers van de Sahel’ opnieuw het ‘dynamische handelscentrum tussen West-Afrika en de Maghreb moeten worden’.<sup>255</sup> Als gevolg van de informele handelsrelaties tussen groepen in de grensregio’s hebben Algerije en Marokko historisch gezien altijd grote invloed gehad op zuiderburen als Mali en Niger. Antagonisme tussen Algerije en Marokko stond dit de afgelopen tijd echter in de weg. De SWAC ziet een nieuwe toekomst voor de macroregio van de Atlantische tot de Mediterrane kust met als belangrijkste handelssteden Agadez (Niger), Gao (Mali) en Tamanrasset (Algerije). Met handelsafspraken, controlemechanismen, belastinginning en publiek toezicht kan de trans-Saharahandel een positievere bijdrage leveren aan de economie. Zo’n macroregio wordt door de SWAC gezien als een manier om tot een gedeelde politieke agenda te komen voor de ontwikkeling van de gehele regio en om geopolitieke stabiliteit te bevorderen.

De vraag blijft hoe de wisselwerking is tussen regionale en intercontinentale migratie voor verschillende migrantengroepen. Mogelijk is deze trans-Saharahandel een startpunt om het ‘mobiliteitsbeleid’ vorm te geven, bijvoorbeeld via afspraken tussen de EU en de West-Afrikaanse landen.<sup>256</sup> In het noorden van Mali is het IOM in juli 2016 begonnen middels interviews en een trackingsysteem migranten op hun route te volgen en hen op de hoogte te brengen van gevaren en alternatieve opties.<sup>257</sup> Uit dit onderzoek kunnen mogelijk inzichten komen over de drijfveren van (aspirant) migranten voor regionale migratie en verder, en waar mogelijk *hot spots* gecreëerd worden voor informatie, screening en opvang van migranten. Een ander cruciaal punt is het meer coherent maken van ECOWAS-regelingen en bilaterale en multilaterale overeenkomsten, zodat migranten zich op het recht op werk en onderkomen kunnen beroepen.

Dit moet snel ingevoerd worden zodat mensen die binnen de ECOWAS-lidstaten migreren meer bestaanszekerheid kunnen opbouwen en deze migratie in ECOWAS-gebied beter gereguleerd kan worden.<sup>258</sup>

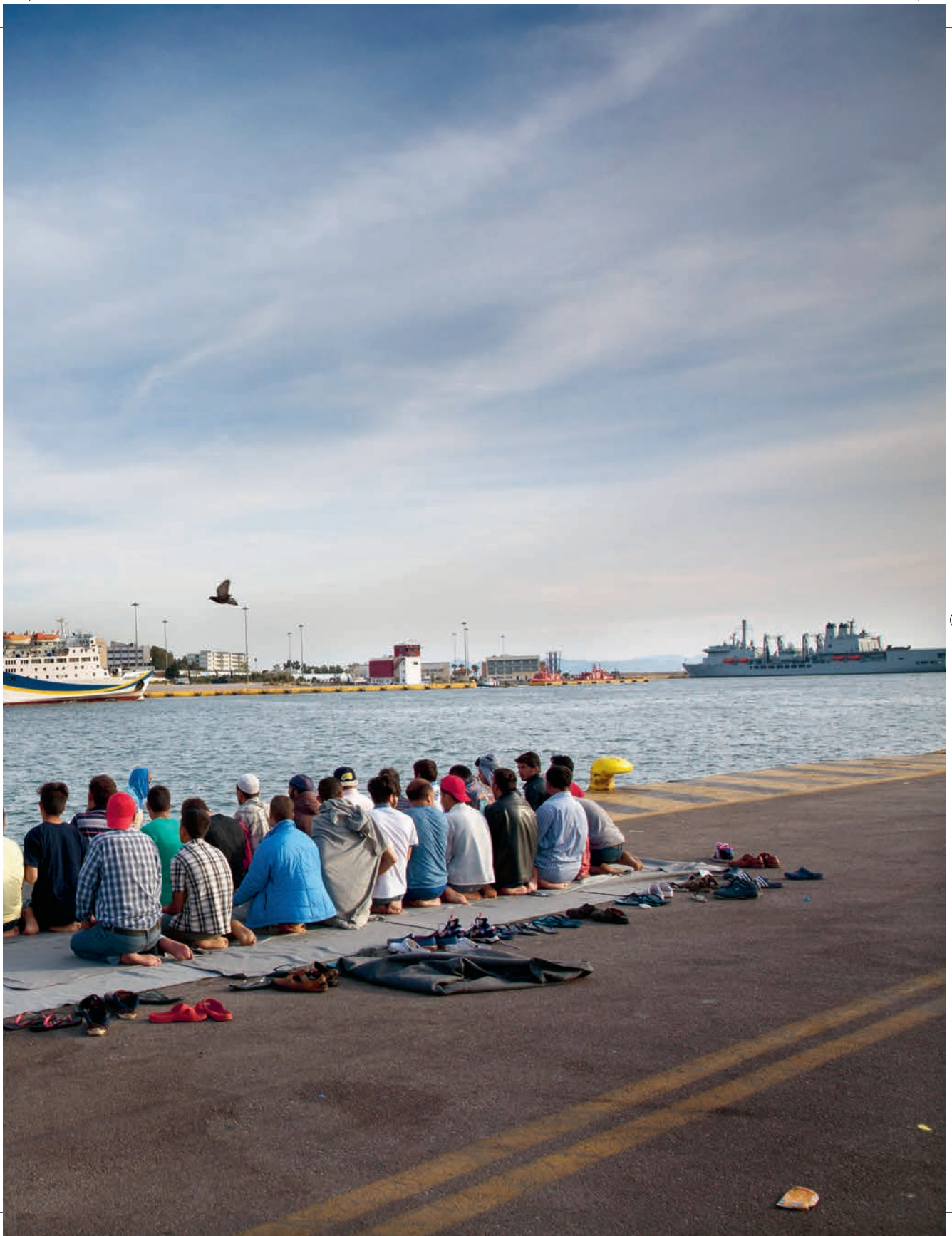
Bovenal, een aanpak waarin de bevolking centraal staat, zoals de AIV bepleit, betekent ook dat de bevolking veel nauwer betrokken moet worden bij de politieke discussies en besluitvorming over migratie.<sup>259</sup> Gezien de sociale onrust en instabiliteit in de Sahel is dit waarschijnlijk de grootste uitdaging: ervoor zorgen dat het voordeel van structurele economische ontwikkeling en werkgelegenheid eerlijk verdeeld wordt in democratische processen.

Nederland zou zich in de EU met de agenda ‘hulp, handel en investeringen’ moeten positioneren als koploper in het aanhalen van de samenwerking op het gebied van handel en (arbeids)migratie met de Sahel, samen met EU-bondgenoten in de Sahel als Frankrijk en Duitsland. Nederland kan vanuit gedeelde waarden over vrede, gelijkheid, democratie en welzijn een positieve bijdrage leveren aan de politieke discussie, waarin duurzaam migratiebeleid en een goede samenwerking met de Afrikaanse leiders, ECOWAS en de G5-Sahel centraal staan bij de implementatie van het EU-noodfonds van de Migratietop in Valetta.<sup>260</sup> Dit alternatief moet ook tot het publieke debat doordringen. Het is tijd om stappen te zetten in de richting van een constructief maatschappelijk migratiedebat dat recht doet aan de migratiesituatie in West-Afrika. Politici moeten het momentum benutten en zorgen dat zij niet langer op de achterbank zitten.

*Dit hoofdstuk is gebaseerd op de actualiteiten in de zomer van 2016*













---

## TUSSEN WAL EN SCHIP

---

### *Tegen wil en dank in Griekenland*

Piraeus, de haven van Athene, is de plek waar de veerboten vanaf de eilanden aankomen. Voor de EU-Turkijedeal werd gesloten, kwamen hier dagelijks vluchtelingen aan. Zij hadden via de eilanden de EU bereikt en reisden vervolgens over de Balkan door naar Noord-Europa. Nog steeds verblijven er zo'n 3000 mensen in de haven die niet verder kunnen of niet verder willen.

Aan de muren van de terminal hangen tekeningen en kleurplaten die de kinderen hebben gemaakt. Buiten staan honderden koepeltentjes. Daartussen spelen kinderen, roken mannen een sigaret en zitten vrouwen met de jongste kinderen bij elkaar. Tegelijkertijd zitten een paar mannen geknield op de kade. Tijd voor gebed.

Bij de elektriciteitspunten is het extra druk: daar worden de telefoons opgeladen en staan mensen te facebooken. De vraag die het meest wordt gesteld: 'Waarom zijn de grenzen dicht?' Deze mensen willen geen asiel in Griekenland aanvragen, maar doorreizen. Ze kunnen het land echter niet uit omdat in het noorden de grens is gesloten.

In de stad Athene is één officiële opvanglocatie, Kamp Eleonas. Hier verblijven vluchtelingen die wél asiel hebben aangevraagd en in afwachting van hun procedure zijn. Het zijn er 1600 van wie 600 kinderen. Zij gaan iedere dag met de bus naar een school in Athene. Nu nog een experiment, naar een permanente oplossing wordt gezocht.

Er staat een lange rij voor een van de containers: wachten op een Skype-verbinding. Niet met familie, maar met de Griekse asiendienst.

APRIL 2016





## 6.

### De regio | Bescherming in plaats van opvang

*Definities, keuzes en toekomst*

MYRTHE WIJNKOOP

*'We are facing the biggest refugee and displacement crisis of our time.  
Above all, it is not just a crisis of numbers, it is also a crisis of solidarity.'*

*Ban Ki Moon*

Sla ze er maar op na, de verkiezingsprogramma's van politieke partijen voor de afgelopen Tweede Kamerverkiezingen. In nagenoeg alle paragrafen over vluchtelingen- en migratiebeleid staat wel dat 'vluchtelingen bij voorkeur/zo veel mogelijk/alleen maar in de regio moeten worden opgevangen.' Ook in de (sociale) media en het publieke debat is het een vaak herhaald mantra, in allerlei vriendelijke en minder vriendelijke varianten.

'Opvang in de regio' is volgens velen *de* oplossing voor alle (gevoelde) problemen rondom het vluchtelingen- en/of migratievraagstuk. Drie zaken vallen hierbij op. Een, het onderwerp komt met name ter tafel wanneer er sprake is of lijkt te zijn van een stijging van het aantal mensen dat naar Europa komt. Twee, met name politici brengen deze 'oplossing' elke keer opnieuw op alsof het de eerste keer is. Zie bijvoorbeeld het voorstel in de herfst van 2016 van de Duitse minister van Binnenlandse Zaken De Maizière,<sup>261</sup> dat toch verdacht veel lijkt op het voorstel van zijn voorganger Schily ruim tien jaar eerder, die voorstelde om EU-asielcentra op te richten in Afrika om aldaar asiolverzoeken af te handelen.<sup>262</sup> Drie, het is niet altijd eenduidig wat men nu precies verstaat onder 'opvang in de regio'.

Deze bijdrage probeert antwoord te geven op de vraag of en in hoeverre 'opvang in de regio' bijdraagt aan betere en effectieve vluchtelingbescherming

als onderdeel van het migratiebeleid, en of het dus daadwerkelijk een ‘oplossing’ is. Hiertoe zal een kort overzicht worden gegeven van ontwikkelingen rondom dit thema. Van daaruit wordt nader beschouwd wat nu precies wordt bedoeld met ‘opvang in de regio’: wat is het eigenlijk (niet)? Wat gebeurt er (nu) al en gaat goed? En wat zou er in de toekomst beter en anders kunnen?

### Niets nieuws onder de zon

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt er door beleidsmakers in Europa gesproken over de regio van herkomst als ideale plek om vluchtelingenbescherming te realiseren.<sup>263</sup> In 1986 waren het de Denen die voorstelden om vluchtelingen terug te sturen naar de ‘eigen’ regio om daar asiel aan te vragen, in 1993 onze eigen staatssecretaris Kosto. En in de periode 2003-2005 kwamen er voorstellen van zowel de Britten als de Duitsers (Plan-Schily). Met name de Britse ‘*New Vision on Refugees*’ van de regering Blair bracht grote discussie teweeg binnen de Europese Unie.<sup>264</sup> Dit voorstel omvatte allereerst het instellen van zogenoemde ‘*regional protection zones*’. Gebieden waar vluchtelingen veilige toevlucht konden zoeken en ‘effectieve bescherming’ zouden genieten. Grote onduidelijkheid bestond over wat daaronder zou moeten worden verstaan. De Britten vonden bescherming tegen *refoulement* in combinatie met basale humanitaire voorzieningen afdoende, maar vele experts, organisaties en wetenschappers zagen dat als een onaanvaardbare verenging van de bescherming onder het internationale recht.<sup>265</sup> Het meest controversiële onderdeel van het voorstel betrof echter het oprichten van ‘*transit processing centers*’, waar mensen direct na aankomst in het Verenigd Koninkrijk naar zouden worden teruggestuurd om daar asiel aan te vragen en de procedure af te wachten.<sup>266</sup>

Deze plannen, en ook de reacties en (tegen)voorstellen van bijvoorbeeld UNHCR<sup>267</sup> lieten zien dat de inzet rondom ‘opvang in de regio’ vaak ook meerdere doelstellingen heeft. Namelijk het voorkomen van (door)migratie; snel kunnen terugsturen van mensen zonder verblijfsrecht; het voorkomen van humanitaire drama’s onderweg; het verbeteren van de verblijfsomstandigheden in de landen van eerste opvang. Kortom, het kan zowel een restrictief toelatingsbeleid ondersteunen als een solidariteitsmaatregel betreffen. Verder worden er

verschillende maatregelen gepresenteerd onder de noemer van ‘opvang in de regio’. Het is in de praktijk niet altijd makkelijk om een duidelijk onderscheid te maken. Echter, om te kunnen beoordelen of en in hoeverre maatregelen inzake ‘de regio’ bijdragen aan een beter vluchtelingenbeleid, is het van belang om zo scherp mogelijk te definiëren en benoemen waar je het wanneer over hebt.

### *Definities*

Wanneer in het kader van het Europese vluchtelingenbeleid gesproken wordt over ‘de regio’, dan gaat dat met name over ‘de regio van de herkomst van vluchtelingen’. Beleidsvoorstellen en maatregelen inzake ‘de regio’ maken onderdeel uit van de ‘externe dimensie van het EU-asielbeleid’, een nogal eurocentrische benadering. Niet altijd scherp is welke landen daar dan onder vallen. Het gaat in ieder geval om landen die kampen met de gevolgen van vervolging, conflict en mensenrechtenschendingen in een bepaald land. Vaak zijn het de buurlanden die veel vluchtelingen opvangen. Maar geografisch is daar geen vaste lijn in te trekken. In het geval van Syrië bijvoorbeeld is ook wel gesuggereerd dat de EU eigenlijk gewoon onderdeel uitmaakt van ‘de regio’, gezien de nabijheid. Alleen Turkije ligt ertussen.

Er zijn grofweg twee smaken wanneer men spreekt over ‘opvang in de regio’. Een beleidsvariant die we ‘*external*’ of ‘*extra-territorial processing*’ noemen. Dit betreft het opzetten van EU-asielsystemen buiten EU-territoir met als doel de exclusieve beoordeling van asielaanvragen daar (in de regio), en niet hier (in de EU), vaak gepaard met een vaag idee over hervestiging naar de EU van vluchtelingen die in de regio erkend zijn. Asielprocedures in Europa zouden op deze manier niet meer nodig zijn. Beperken van de aantallen en een restrictief toelatingsbeleid is hierbij vaak het hoogste doel. Een goed voorbeeld hiervan is het zogenoemde Australische model (*‘Pacific Solution’*). Een Europese variant hierop is een grote wens van vele Europese politici. Het komt met enige regelmaat op de Europese politieke agenda, en dondert er met dezelfde vaart vaak ook weer af. Waarom? Omdat de kritiek op dergelijke plannen omvangrijk is, hout snijdt en onverminderd geldt.<sup>268</sup> Op de bezwaren van principiële (afschuiving van verantwoordelijkheden, beperking van toegang tot bescherming),

juridische (ontbreken van wettelijke basis in EU-recht, vraagstukken rondom jurisdictie en toepasselijk recht) en praktische (afspraken met derde landen, opvang tijdens procedures) aard zijn nog altijd geen antwoorden.<sup>269</sup>

Iets anders is de inzet tot versterking van beschermingscapaciteit in de regio. Hierbij wordt bedoeld op maatregelen gericht op het verbeteren van de situatie voor vluchtelingen die in de landen in regio worden opgevangen, zodat zij dichterbij huis daadwerkelijk bescherming kunnen krijgen. Met als ((on)bedoeld) neveneffect dat men zich niet of minder genoodzaakt voelt verder te vluchten, geen gevaarlijke reis richting Europa hoeft te maken en niet in juridisch ingewikkelde procedures hoeft te belanden. Dit lijken twee kanten van dezelfde medaille, en dat is misschien ook zo. De ultieme (gedroomde) uitkomst zal zijn: minder vluchtelingen. Maar het onderliggende verschil in aanpak is wel fundamenteel, en daarmee het belang om in het discours over het vinden van oplossingen voor vraagstukken rondom vluchtelingenbescherming scherp onderscheid te maken. Wat wil je? Een *race to the bottom* wie het meest restrictieve beleid voert en de hoogste muren bouwt? Keer op keer onuitvoerbare plannen op tafel leggen ten behoeve van behoud van electoraat? Of op een pragmatische manier proberen resultaten te boeken daar waar het er echt toe doet?

### *Focus op investeren in regionale bescherming*

De recente geschiedenis laat het eigenlijk al zien. In 2003 koos de Nederlandse regering ervoor om de ‘*transit processing centers*’ van Blair links te laten liggen, en zich te richten op het idee van ‘regionale bescherming’ door te investeren in het ondersteunen en versterken van de beschermingscapaciteit voor vluchtelingen in landen in de regio’s. Binnen de Europese Unie heeft Nederland hiertoe sindsdien ook een voortrekkersrol gespeeld.<sup>270</sup> Ook vanuit de Europese Commissie is duidelijk gekozen voor deze weg. Waar in 2004 in het Haags meerjarenprogramma voor de raad van Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ) nog werd gesproken over een onderzoek naar mogelijkheden van ‘*external processing*’, is dit onderzoek in latere programma’s van het toneel verdwenen. Tegelijkertijd maakte de ontwikkeling van onder andere *Regional Protection Programmes* en samenwerking met derde landen via allerlei partnerschappen



wel duidelijk zichtbaar onderdeel uit van de Europese agenda.<sup>271</sup> Of dit vruchten heeft afgeworpen, is onderwerp voor de volgende paragraaf.

Voorstellen rondom de exclusieve beoordeling van asielaanvragen buiten de EU (dus ‘in de regio), en daarmee het afschaffen van ‘asiel’ in Europa zullen hoogstwaarschijnlijk onderdeel blijven van het politieke discours over vluchtelingenbeleid. Maar zolang de principiële, praktische en juridische vraagstukken niet zijn opgelost, blijft dit een rituele dans van voor- en tegenstanders. Raadzamer is om ondertussen de blik te richten op wat mogelijk wel haalbaar en uitvoerbaar is.

### Bescherming in de regio: de feiten en de mythe

Zoals ook is omschreven in het hoofdstuk in dit boek over het juridisch kader, vormt het Vluchtelingenverdrag uit 1951 de basis voor de hedendaagse mondiale vluchtelingenbescherming. Kernprincipe is dat indien de ‘eigen’ staat niet langer kan of wil voorzien in de bescherming van een onderdaan, dat een andere staat deze bescherming overneemt. Hij of zij blijft in principe vluchteling voor zolang de omstandigheden die noopten tot vluchtelingenschap niet wijzigen.

Naast dat iemand niet mag worden teruggestuurd naar een situatie waarin hij of zij gevaar voor lijf en leden loopt (*non-refoulement*), heeft de vluchteling ook het recht een nieuw bestaan op te bouwen. Veiligheid en toekomstperspectief vormen fundamentele pijlers van vluchtelingenbescherming. De huidige discussie raakt alleen al door gebruik van de term ‘opvang’ ten onrechte verengt. Het gaat over ‘bescherming’ van vluchtelingen, en dat omvat meer dan alleen *non-refoulement* en opvang in de vorm van basale noodhulp. Bescherming gaat ook over registratie en juridische status, over toegang tot onderwijs en arbeid, over zelfredzaamheid, over een welkome samenleving. Beleidsoplossingen moeten ook aan die facetten recht doen. Daarom ligt het meer in de rede te spreken over ‘bescherming in de regio’.

In tegenstelling tot wat vaak wordt gedacht, mogen staten zeker wel onderling afspraken maken over *waar* bescherming aan de vluchteling wordt geboden (met andere woorden: dit hoeft niet in Europa). Zolang dit maar voldoet aan de inhoud van de bescherming zoals afgesproken in het Verdrag en overige

internationale bepalingen. De notie van ‘internationale solidariteit’ is hierbij overigens zeer relevant. Naarmate er minder solidariteit wordt betracht (of gevoeld), zal de mate van bescherming afnemen en het risico op schending van internationale bepalingen groter worden, met als gevolg grotere humanitaire noden van vluchtelingen.

Solidariteit en de noodzaak tot samenwerking tussen staten onderling is iets wat ook letterlijk in de preambule van het Verdrag staat: *‘Overwegende, dat het verlenen van asiel voor bepaalde landen onevenredig grote lasten kan medebrengen en dat derhalve een bevredigende oplossing van een vraagstuk waarvan de Verenigde Naties de internationale omvang en het internationale karakter hebben erkend, niet zonder internationale solidariteit kan worden bereikt.* Internationale solidariteit vormt dan ook, naast veiligheid en toekomstperspectief, de derde pijler van vluchtelingenbescherming: het in staat stellen van staten om zelf de verantwoordelijkheid te dragen voor bescherming van vluchtelingen die op hun grondgebied verblijven, en deze verantwoordelijkheid evenredig te verdelen over de gehele internationale gemeenschap.

#### *Situatieschets: cijfers en praktijk*

Zoals bekend verblijven de meeste van de ruim 20 miljoen vluchtelingen<sup>272</sup>, 86% (13,9 miljoen), in de regio van herkomst. De 30 landen met de meeste vluchtelingen horen tot de minst ontwikkelde landen ter wereld (bezien naar BNP). Democratische Republiek Congo staat bovenaan met 471 vluchtelingen per 1 dollar BNP, gevolgd door Ethiopië (453) en Pakistan (317). Wanneer je kijkt naar bevolkingsdruk: Libanon vangt 183 vluchtelingen per 1000 onderdanen op (in totaal 1,1 miljoen), Jordanië 87 per 1000 (664.000).<sup>273</sup> Turkije vangt 2,5 miljoen geregistreerde vluchtelingen op, Pakistan 1,6 miljoen, Iran bijna 1 miljoen en Ethiopië ruim 700.000. Europa als geheel ontving in 2015 ongeveer 1,2 miljoen vluchtelingen. Dat is niet weinig, en meer dan vier keer zoveel als in 2014. Maar toch.

Het Vluchtelingenverdrag biedt weliswaar een juridisch kader voor vluchtelingenbescherming, maar biedt weinig concrete handvatten hoe om te gaan met het vluchtelingenvraagstuk in de praktijk. UNHCR, het toezichthoudende

orgaan van het Verdrag, hanteert sinds jaar en dag zogenoemde ‘*durable solutions*’: drie duurzame oplossingen voor vluchtelingenvraagstukken, namelijk terugkeer, lokale integratie en hervestiging.

1. *Terugkeer naar het land van herkomst* wordt vaak gezien als de meest ideale oplossing, ook door vluchtelingen zelf. Niets liever dan naar huis. Toch zijn er in 2015 slechts 201.400 mensen teruggekeerd naar hun eigen land. Veel conflicten duren lang. Volgens UNHCR zijn er bijna 7 miljoen vluchtelingen in 27 landen die in een zogenaamde ‘*protracted refugee situation*’ zitten. De gemiddelde duur van zo’n *protracted situation* is 26 jaar.<sup>274</sup> Regio’s zijn langdurig instabiel en veel fragiele staten zijn, ook na beëindiging van conflict, niet of nauwelijks in staat gevluchte burgers weer een veilig thuis te bieden. Kortom, op korte termijn is terugkeer vaak geen haalbare kaart.
2. *Hervestiging naar een derde land* is ook een ‘oplossing’ die numeriek nog niet veel zoden aan de dijk zet. In 2015 zijn er 107.100 vluchtelingen hervestigd vanuit eerste opvanglanden naar landen elders in de wereld. Dit terwijl de geschatte behoefte aan hervestigingsplaatsen door UNHCR was vastgesteld op 960.000 (voor 2017 is dit 1,19 miljoen). Er is wel wat vooruitgang geboekt de laatste jaren en in ieder geval staat het onderwerp prominent op de politieke agenda. Maar veel concrete stappen die vraag en aanbod nader tot elkaar brengen zijn vooralsnog nog niet gezet.
3. *Lokale integratie in het land van eerste opvang* is vervolgens de realiteit van veel vluchtelingen wereldwijd. Hier ligt dan ook een enorme uitdaging, om vluchtelingen via *lokale integratie* duurzame bescherming, inclusief toekomstperspectief en zelfredzaamheid, te bieden. De aantallen vluchtelingen zijn enorm en geconcentreerd in veelal onderontwikkelde en arme landen in instabiele regio’s, die zelf al vaak genoeg problemen kennen.

Het is dan ook een illusie om te denken dat meer en betere investeringen vanuit de Europese Unie in het versterken van beschermingscapaciteit (lokale integratie) in landen in de regio van herkomst voorkomt dat vluchtelingen in de toekomst nog zullen doormigreren. Het zal er niet toe leiden dat niemand meer op een bootje stapt. Het zal niet tot gevolg hebben dat er geen asiel meer

wordt aangevraagd in Nederland. Het kan wel bijdragen aan vermindering van de gevoelde noodzaak om door te vluchten, en vooral ook aan een gezamenlijke, meer strategische, inzet om overal ter wereld voldoende ruimte te bieden aan vluchtelingen om bescherming te krijgen.

### Stand van zaken

Versterking van de beschermingscapaciteit voor vluchtelingen in de regio door middel van capaciteitsopbouw maakt al enige tijd onderdeel uit van de Europese externe asielagenda. De Europese Commissie heeft er, onder andere in reactie op de discussies rondom het Blair-voorstel, diverse Mededelingen aan gewijd. Deze zijn met name gericht op het opzetten van regionale beschermingsprogramma's (*Regional Protection Programme's* of RPP's).<sup>275</sup> Er zijn pilotprogramma's uitgevoerd in Tanzania, Moldavië, Oekraïne en Wit-Rusland. In 2009 heeft er een evaluatie van de pilot-RPP's plaatsgevonden. Deze evaluatie is niet openbaar gemaakt, maar vormt volgens het meerjarige Stockholm Programma uit 2010 wel de basis voor verdere ontwikkeling van de programma's voor onder andere de Hoorn van Afrika, Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Daarnaast werden er onder andere door de Commissie en door Nederland zogenoemde '*partnerships*' aangegaan met landen als Tunesië, Algerije en Marokko in het kader van capaciteitsopbouw van nationale asielsystemen.<sup>276</sup>

Van meet af aan was er ook kritiek op de aanpak door de Commissie en gelijkgestemde lidstaten.<sup>277</sup> Opvallend was bijvoorbeeld dat '*targetlanden*' met name transitlanden betrof en niet de landen van eerste opvang. Coherentie tussen beleidsterreinen (asiel en ontwikkeling bijvoorbeeld) ontbrak. Verder waren de bedragen die er mee gemoeid waren relatief laag (in 2010 ongeveer 50 miljoen), zeker in vergelijking met bijvoorbeeld de investeringen in de bewaking van de buitengrenzen van Europa: het Frontexbudget was in vijf jaar tijd gegroeid van zes naar bijna 90 miljoen. Ook kon in de uitvoering niet echt gesproken worden over grootschalige, samenhangende programma's, maar eerder over de financiering van meer (losstaande) NGO- en UNHCR-projecten. Tot slot bleef er, afgezien van een klein groepje 'voortrekkerslanden', weinig animo binnen de EU om hier prioriteit aan te geven.

Meer recent valt er echter toch een kleine kentering waar te nemen. Het programma dat onder leiding van de Denen is ontwikkeld ten behoeve van het Midden-Oosten en is gefocust op de Syrië-crisis heet nu *Regional Development and Protection Programme*, en gaat meer uit van ondersteuning van duurzame ontwikkeling ten behoeve van vluchtelingen en de gastgemeenschap.<sup>278</sup> De EU Migratie-agenda uit 2015 noemt 'bescherming in de regio' expliciet als zijnde een belangrijke aanpak (alhoewel budget en ambities laag blijven). Vluchtelingenbescherming is opgenomen als pijler binnen de *Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*, het overkoepelende EU-kader voor samenwerking op het gebied van extern EU-asielbeleid. Verder zijn er verschillende initiatieven, Europees en mondiaal, om de diverse aspecten van vluchtelingenbescherming samen te brengen en te komen tot samenwerking en afspraken. Ik noem er een aantal: *Global Forum on Migration and Development*<sup>279</sup>; *World Humanitarian Summit* in mei 2016 in Istanbul; *Solutions Alliance* (samenwerkingsverband tussen Danida, UNHCR, UNDP en de Wereldbank)<sup>280</sup>; diverse *Mobility Partnerships* die worden besproken en uitonderhandeld tussen de EU(-lidstaten) en derde landen. Kortom, voldoende gremia en kapstukken om vluchtelingenbescherming op zowel mondiaal als Europees niveau aan de orde te stellen en te verbeteren.

### Noodzakelijk: meer en anders

Wat zou er nu aan al die tafels besproken en besloten moeten worden? Een goede beschermingsgerichte aanpak van de mondiale vluchtelingenvraagstukken zou in ieder geval de volgende elementen moeten omvatten:<sup>281</sup>

1. Er zullen door de EU en de lidstaten meer *financiële middelen* moeten worden vrijgemaakt voor humanitaire noodhulp en RDDP's. En niet alleen meer, maar ook meer *structureel*: capaciteitsopbouw van vluchtelingenbescherming in de regio vereist een lange adem en een langere termijnvisie.
2. De stappen die gezet worden om *meer coherentie* aan te brengen tussen humanitaire noodhulp, (asiel)bescherming en ontwikkeling, zoals nu zichtbaar wordt bij de ontwikkeling van onder andere de RDDP in het Midden-Oosten

- alsook het *Transitional Solutions Initiative (Solutions Alliance)*, moeten doorgezet en verankerd worden in elk plan rond ‘bescherming in de regio’.
3. De beschermingsprogramma’s dienen *samenhangend* te zijn en *alle aspecten van vluchtelingenbescherming* te omvatten: van registratie, toegang tot eerlijke en zorgvuldige asielprocedure, juridische bijstand en opvang tot toegang tot onderwijs, zorg en zelfredzaamheid, evenals het bevorderen van draagvlak onder de lokale bevolking.
  4. Naast *samenwerking* met UNHCR dienen de programma’s en/of andere inzet voor het versterken van beschermingscapaciteit tot stand te komen in samenspraak met het betrokken land zelf en het (lokale) maatschappelijk middenveld: zij weten wat er nodig is en het is tevens van belang voor de duurzaamheid van de capaciteitsontwikkeling.
  5. Bij het ontwikkelen van beleid omtrent ‘bescherming in de regio’ dient rekening te worden gehouden met het feit dat vluchtelingen in de regio zich meer en meer in *stedelijke gebieden* bevinden en minder in grootschalige vluchtelingenkampen. Dit vereist een andere aanpak en andere interventies en methodieken.<sup>282</sup> Mede in dit licht is het noodzakelijk om meer innoverend te werken, met andere partners zoals het bedrijfsleven.
  6. Daarnaast moeten beleidsmaatregelen niet alleen inzetten op een programmatische, uitvoerende aanpak, maar daarnaast ook een ‘*advocacy*’-component bevatten. Dit houdt in dat in de dialoog met landen in de regio van herkomst ook meer rechten voor vluchtelingen, een verblijfsstatus, het loslaten van *encampment*-beleid, toegang tot voorzieningen en draagvlak worden bepleit.

#### *Belangrijke randvoorwaarde(n)*

Het komt er dus kortgezegd op neer dat landen van eerste opvang, die nu al heel veel doen en eigenlijk verdere lokale integratie van ‘hun’ vluchtelingen helemaal niet zien zitten, met behulp van rijkere landen zoals EU-lidstaten nog meer moeten gaan doen. De enige manier om dit geloofwaardig te kunnen vragen en uit te onderhandelen, is door zelf voldoende bij te dragen aan de bescherming van vluchtelingen. Ervaring leert dat op het moment dat bijvoorbeeld de EU het laat afweten waar het gaat om toegang tot bescherming of fundamentele



geldelijke ondersteuning, regeringen die te maken hebben met grootschalige vluchtelingencrisis hun eigen maatregelen treffen. En deze hebben zowel voor de vluchtelingen zelf als voor andere landen mogelijk desastreuze gevolgen.

Denk aan Libanon dat eind 2014 de grenzen (gedeeltelijk) sloot voor Syrische vluchtelingen en het leven voor de reeds aanwezige vluchtelingen in Libanon steeds moeilijker maakte, mede omdat de Libanese regering het gevoel had er alleen voor te staan. De EU maakte geen werk van legale toegang tot EU-territoireel waardoor de druk op de buurlanden van Syrië verminderd zou kunnen worden. En dus 'zorgde' Libanon dat mensen zelf wel kozen om door te reizen.

Denk aan Jordanië en de humanitaire situatie rondom 'the Berm'.

Denk aan Kenia dat voornemens was en is om de grote kampen te sluiten en het mogelijke effect op de stabiliteit in de regio en in Somalië.

Denk aan de EU-Turkijedeal, de een-op-een uitruil en de onderhandelingen rondom EU-toetreding en het visumbeleid.

Het gaat niet alleen om een zak geld, maar juist ook om geopolitieke (machts) verhoudingen. Veel buurlanden van de EU en landen in de regio weten maar al te goed wat de EU wil. Zij weten ook dat de EU een balans moet en wil vinden tussen een restrictief toelatingsbeleid en het ledigen van humanitaire nood. Zij willen dat de rijkere landen solidair zijn met hen en met de vluchtelingen, maar willen daarnaast ook hun eigen belangen dienen.

*Kanttekening: langzaam en weinig concreet*

Ondanks dat vluchtelingenbescherming hoger op de mondiale agenda staat en er veel mooie woorden worden gesproken over het belang van (toegang tot) bescherming, mensenrechten, meer middelen en de noodzaak van coherente aanpak, blijven echt concrete stappen en bindende afspraken uit. Het blijft bij praten en woorden alleen. De uitkomsten van de VN-top inzake vluchtelingenbescherming in september 2016 waren beperkt tot uitstel van twee jaar van de aanname van de voorgenomen 'Compacts', en een Verklaring zonder concrete doelstellingen of opdrachten ten aanzien van het bieden van bescherming via legale kanalen zoals hervestiging. Er is weinig tot geen langere-termijn-visie. De *EU Global Strategy on Foreign and Security Policy* van juni 2016 noemt migratie

in het algemeen als prioriteit. Verder wordt verwezen naar de noodzaak tot investeringen in bescherming en de toegang tot bescherming, maar daar blijft het verder bij.<sup>283</sup>

## Conclusie

‘Opvang in de regio’ kan gaan over terugsturen van mensen naar plekken buiten de EU om daar maar asiel aan te vragen. Noem het dan ‘*external processing*’ of ‘externalisatie van EU-asielbeleid’. ‘Opvang in de regio’ kan ook gaan over het versterken van beschermingscapaciteit voor vluchtelingen in de landen waar het overgrote deel van hen verblijft. Noem het dan ‘bescherming in de regio’: vluchtelingenbescherming is meer dan opvang alleen.

Vanuit de EU wordt er al enige tijd, in ieder geval door de Commissie met een aantal EU-lidstaten, gewerkt aan ‘bescherming in de regio.’ Het moet meer en het moet anders. Dat is duidelijk. Wat vooral belangrijk is, is dat het niet op zichzelf staat. Met alleen een aanpak op ‘bescherming in de regio’ heb je nog geen effectief mondiaal systeem van vluchtelingenbescherming. Dus nee, geen panacee. Het is echter wel een ontzettend relevant onderdeel van het Europese en mondiale vluchtelingenbeleid. Immers, 86% van de vluchtelingen verblijft daar, ‘in de regio’. En vaak niet onder hele fijne omstandigheden. Dus zit er winst voor iedereen om daar wat aan te doen, met het idee van wat bescherming idealiter omvat, namelijk veiligheid en toekomstperspectief, in de hand. Vanzelfsprekend winst voor de vluchteling, maar ook voor het land van eerste opvang. Dat hoeft het niet alleen te doen en heeft er, als het op de juiste manier gebeurt, ook zelf nog wat aan. Winst voor EU-landen, omdat er een (kleine) kans is dat vluchtelingen zich minder genoodzaakt voelen om irregulier een gevaarlijke reis te maken om op de deur van het veilige Europa te kloppen.

Het blijft echter slechts een onderdeel van een groter geheel. Dus moet er ook ingezet worden op het wegnemen van grondoorzaken zoals conflictbeslechting en -preventie, mensenrechtenschendingen, maar ook armoede, ongelijkheid, klimaatverandering etcetera (omdat deze op hun beurt niet zelden resulteren in (interne) conflicten). En dus moeten de rijkere landen naast een zak geld ook fysieke ruimte creëren in landen die de echt substantiële aantallen vluchtelin-

gen op hun territoir ontvangen door fundamentele aantallen vluchtelingen te hervestigen of via andere legale kanalen toegang te bieden. Die landen zullen hun beurt, met de geboden ondersteuning, werk moeten maken van echte bescherming: een juridische status, onderwijs, zelfredzaamheid. En de landen er tussenin, de transitlanden: die kunnen niet langer ‘freeriden’. Ook zij zullen moeten bijdragen en vluchtelingen die om wat voor reden dan ook niet in het eerste opvangland kunnen blijven en geen toegang hebben tot de legale kanalen, asiel kunnen laten aanvragen.

Wanneer vanuit de gedachte van internationale solidariteit evenwicht is bereikt, vluchtelingen dichtbij bij huis of via legale wijze elders toegang krijgen tot bescherming indien en voor zolang ze daar recht op hebben, is het zeker gelegitimeerd om grenzen goed te bewaken. In blinde paniek en uit angst voor de publieke opinie puur en alleen de focus leggen op hogere muren, meer prikkeldraad en een leger van grenswachten: daar wordt op de langere termijn niemand beter van.

De eerste Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Van Heuven Goedhart zei het al in 1955 in zijn Nobelprijsspeech: ‘Een mens heeft een plek nodig, hoe klein ook, waarvan hij kan zeggen: “Dit is van mij. Hier woon ik, hier heb ik lief, hier vind ik rust.” De kern van het vluchtelingenprobleem is heel eenvoudig: het vinden van een plek, een huis voor mensen die vanwege vervolging gedwongen zijn hun land te verlaten en daardoor thuisloos zijn geworden. Vluchtelingenproblematiek heeft niets met liefdadigheid te maken. Het is geen probleem van zielige mensen, eerder van sterke mensen die onze waardering verdienen. Het is het probleem van mensen die ergens, op een bepaald moment, de moed hadden hun gevoel van veiligheid op te geven in ruil voor vrijheid.’



---

## WEDEROPBOUW IN DE REGIO

---

### *Het voorbeeld van SPARK*

GISELLE SCHELLEKENS & SIMON VAN MELICK

In tijden van conflict richt de internationale gemeenschap zich vooral op humanitaire hulpverlening: levens redden, onderdak, voedsel en water. Maar alleen humanitaire hulp ten tijde van crisis en oorlog is niet voldoende om op langere termijn bij te dragen aan de wederopbouw van een land. Naast directe humanitaire hulp hebben mensen in crisissituaties ook een langetermijnperspectief nodig – in het bijzonder jongeren omdat de wederopbouw in hun handen ligt. Je kunt niet vroeg genoeg beginnen met het herstel van het onderwijs en de economie.

SPARK, een Nederlandse ontwikkelingsorganisatie die sinds 1994 ondernemerschap en hoger onderwijs in fragiele staten ondersteunt, maakt zich juist daarom sterk voor ondernemerschapsprogramma's en toegang tot (hoger) onderwijs in conflictgebieden en fragiele staten. Bijvoorbeeld door jongeren te trainen, ondernemers te ondersteunen en jonge vluchtelingen van studiebeurzen te voorzien bij universiteiten in de regio.

De schatting is dat 500.000 Syrische jongeren tussen de 18 en de 24 jaar gevlucht zijn naar de buurlanden. Van deze groep heeft minder dan 5% toegang tot hoger onderwijs. Gefrustreerd door gebrek aan perspectief, besluiten velen het risico te nemen om naar Europa af te reizen. 50% van de hoger opgeleide Syriërs heeft het land verlaten en meer dan 80% van de vluchtelingen uit Syrië in Europa is hoog opgeleid, en tussen de 18 en de 24 jaar. Binnenkort is bijna een hele generatie verloren gegaan. Ervaring leert dat deze niet zal terugkeren.

‘We will contribute to the future of Syria.’

— Eman Adnan El Assali

Sinds 2015 is *Higher Education for Syrians* (HES) het grootste studiebeurzen-programma in de MENA-regio (Midden-Oosten en Noord-Afrika). Eind 2016 heeft SPARK in totaal 4.000 Syrische jongeren geplaatst op universiteiten in Syrië, Jordanië, Libanon, Turkije en Koerdisch Irak. Daarvoor zijn met 18 onderwijsinstellingen afspraken gemaakt. Voor de 4.000 studiebeurzen waren meer dan 50.000 geldige en geschikte aanmeldingen. Allemaal jonge Syriërs op zoek naar een manier om hun studie voort te zetten. Het gaat voornamelijk om studiebeurzen voor opleidingen die direct relevant zijn voor de wederopbouw van Syrië (zoals bouwkunde of psychologie). Vanwege het streven naar volledige kennisoverdracht is het curriculum beschikbaar in het Arabisch.

‘One day, we will rebuild Syria, and I will use my knowledge and skills.’

— Yasmin Hariri

De selectieprocedure is een lastige zaak. Het is een uitdaging om ook de meest kwetsbare jongeren te bereiken en een kans te geven. Vaak hebben ze nauwelijks of geen certificaten. Kandidaten moeten daarom online een vragenlijst invullen. Na een eerste selectieronde volgt een gesprek waarbij de opleiding, de persoonlijke achtergrond en de sociaal-economische positie centraal staan. Jongeren wier ouders zijn overleden of die financieel zorg dragen voor de familie maken meer kans op een studiebeurs. Het aantal beurzen zal uitgroeien tot 10.000 en mogelijk meer. Het direct bieden van perspectief leidt tot minder radicalisering en minder migratie – en tot een versnelling in de wederopbouw. Humanitaire hulp en wederopbouw gaan hand in hand, zodat de mensen op eigen kracht verder kunnen.

Uit het Midden-Oosten hebben we al inspirerende voorbeelden: Alaa Alwani, een Syrische vrouw van 26 jaar die in Gaziantep woont, heeft een vertaalbedrijf opgezet. Na één jaar had ze twee andere Syrische vrouwen in dienst, na twee jaar acht vrouwen. Niet alleen creëert ze zo werkgelegenheid voor andere migranten, maar ze is ook vastberaden om, zodra dit mogelijk is, terug te keren naar Syrië om bij te dragen aan de wederopbouw.



## 7. De ‘voorwaartse bewaking’ van de zuidelijke EU-buitengrenzen

*Het voorbeeld van Spanje*

CYRILLE FIJNAUT

### Twee kanten van dezelfde medaille

Op 7 juni 2016 maakte de Europese Commissie (hierna: Commissie) bij monde van haar vicevoorzitter Frans Timmermans een omvangrijk beleidsplan bekend om de samenwerking met een aantal derde-landen te versterken met het oog op de verbetering van het beheer van de grootschalige migratie richting de Europese Unie (hierna: Unie). Dit plan kwam niet uit de lucht vallen. Het vormt de uitwerking van een van de belangrijke punten op de Europese migratie-agenda, die door de Commissie op 13 mei 2015 werd gepubliceerd.<sup>284</sup> En laat hier maar meteen bij gezegd zijn: het voorstel behelst een aanzienlijke verruiming en verscherping van het beleid dat in de voorbije jaren op dit gebied door de Unie is gevoerd. Sommige maatregelen hebben vooral betrekking op de financiële en materiële ondersteuning van derde landen in Afrika en het Midden-Oosten, die daadwerkelijk helpen bij de uitvoering van het beoogde migratiebeleid. Andere maatregelen zijn meer operationeel van aard en moeten er vooral toe dienen om aan de buitengrenzen van de Europese Unie de illegale migratie, en in het bijzonder de mensensmokkel, tegen te gaan.

Het verband tussen beide soorten maatregelen spreekt welhaast voor zichzelf: hoe meer derde landen bereid én in staat zijn om hun inwoners binnen de eigen grenzen economisch en politiek perspectief te bieden, en het vermogen hebben om hen te beletten zonder geldige papieren hun heil te zoeken in West-, Noord- of Centraal-Europa, des te minder de (zuidelijke) buitengrenzen en

daarmee het binnengebied van de Europese Unie onder druk komen te staan van illegale immigratie. Hierom ligt in deze bijdrage weliswaar de klemtoon op de maatregelen die in de voorbije jaren zijn genomen voor de versterkte bewaking van de zuidelijke buitengrenzen – de zuidgrenzen van Portugal, Spanje, Italië en Griekenland –, maar wordt de buitenlandse kant van het migratiebeleid niet uit het oog verloren. Het gaat nu eenmaal om twee kanten van een en dezelfde medaille.

Ten eerste wordt hierna een beeld geschetst van het beleid dat sinds het Verdrag van Amsterdam door de Unie wordt gevoerd om de bewaking van de (zuidelijke) buitengrenzen van de Unie concreet gestalte te geven. Het is belangrijk om de ontwikkeling van dat beleid in kaart te brengen, omdat de huidige aanscherping van de migratiemaatregelen – onder druk van de aanhoudende toestroom van migranten over de Middellandse Zee en de vele grote en kleine rampen die zich hierbij voordoen – het sluitstuk vormt van het beleid dat in de voorbije jaren in de sfeer van de grensbewaking hortend en stotend is gerealiseerd.

Ten tweede wordt bekeken hoe sinds het einde van de jaren negentig Spanje de bewaking van haar buitengrens of, beter gezegd: de beheersing van de migratiestroom op de West-Mediterrane of Atlantische route heeft aangepakt. Kennis van wat deze lidstaat heeft gedaan om die stroom in te dammen, is erg belangrijk met het oog op een goed begrip van het beleid dat in juni 2016 door de Commissie werd voorgesteld om de bewaking van de (zuidelijke) buitengrenzen van de Unie te verstevigen. De Spaanse aanpak werd toen immers door haar opgevoerd als de belangrijkste bron van inspiratie voor dit beleid: ‘Cooperation in the Western Mediterranean/ Atlantic route has been effective and continues to serve as a model for partnership.’

Deze uiteenzetting wordt tot slot gevolgd door een beoordeling van de recente beleidsmaatregelen van de Unie inzake de versterking van de bewaking van de (zuidelijke) buitengrenzen. Wat te denken van die maatregelen in het licht van de ervaringen die zijn opgedaan bij de – in de woorden van de Commissie – doeltreffende bewaking van de zuidelijke buitengrenzen door Spanje? Is het *Seahorse*-project – want hier gaat het concreet om – de *testcase* die onverkort tot navolging strekt?

## Het wassende stroombeleid

De eenmaking van de binnenlandse markt in de Unie bracht met zich mee dat de controle op personen, goederen, diensten en kapitaal aan de binnengrenzen van de lidstaten werd opgeheven en dat de controle op deze verkeersstromen aan de buitengrenzen van de Unie werd toevertrouwd aan de betrokken lidstaten. De maatregelen die nodig waren om deze zeer ingrijpende ingreep in de soevereiniteit van de lidstaten mogelijk te maken, werden door Duitsland, Frankrijk en de Benelux-landen in hoofdlijnen neergelegd in het Schengen Akkoord (1985) en in de jaren daarna uitgewerkt in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst (1990). Deze overeenkomst – die in 1995 in werking trad en in hoog tempo door de meeste andere toenmalige lidstaten werd bijgetreden – en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten, werden in 1997 via een protocol bij het Verdrag van Amsterdam ingevoegd in de rechtsorde van de Europese Unie.

### *Het aarzelende begin*

De integratie van Schengen was niet zo merkwaardig omdat door toedoen van het genoemde verdrag de regeling van het vrij verkeer van personen, en in het bijzonder het visa-, asiel- en migratiebeleid, werden overgeheveld van de Derde Pijler naar de Eerste Pijler. Om de praktische uitvoering van dit verdrag, dat pas op 1 mei 1999 in werking trad, te bespoedigen, werden in hetzelfde jaar op een bijzondere bijeenkomst van de Europese Raad in Tampere ook op het terrein van het asiel- en migratiebeleid concrete maatregelen afgesproken. Hierbij ging het met name om de formulering van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, om de eerlijke behandeling van inwoners uit derde landen die naar de Europese Unie zouden willen komen en om de organisatie van de controle op de buitengrenzen ter bestrijding van illegale immigratie en de bijbehorende mensensmokkel.<sup>285</sup>

Het bleek in de praktijk om diverse redenen – de stroeve samenwerking tussen Raad en Parlement, het gebrek aan eensgezindheid tussen de lidstaten – echter niet eenvoudig om deze afspraken in daden om te zetten.<sup>286</sup> In het kader

van de bewaking van de buitengrenzen werden in de jaren 2000-2004 onder meer de volgende maatregelen getroffen:

- ▶ de vorming van het informatiesysteem EURODAC om bij de toepassing van het Dublin Akkoord de vingerafdrukken van asielzoekers te kunnen vergelijken;<sup>287</sup>
- ▶ de ontwikkeling van een grensoverschrijdend netwerk van verbindingsofficieren op het terrein van immigratie en asiel;
- ▶ de harmonisatie van strafrechtelijke maatregelen tegen mensenhandel en mensensmokkel;
- ▶ de oprichting van Frontex om de operationele samenwerking tussen de lidstaten bij de bewaking van de buitengrenzen te ondersteunen, onder meer met de hulp van multinationale en multidisciplinaire grensbewakingsteams.<sup>288</sup>

Bij de evaluatie van het Tampere programma in 2004 liet de Commissie er geen misverstand over bestaan dat zowel het beleid als de praktijk inzake de bewaking van de buitengrenzen volstrekt onvoldoende was.<sup>289</sup> Naar haar mening moest hun bewaking meer worden geïntegreerd en op een aantal punten – de bestrijding van de mensensmokkel/mensenhandel en de uitvoering van het terugkeerbeleid – krachtadiger worden uitgevoerd. Een en ander zou niet alleen kunnen worden bereikt via nauwere samenwerking tussen Frontex, Europol en Eurojust, hoe belangrijk ook. Op de langere termijn was de oprichting van een Europese grenswacht noodzakelijk. Die zou niet alleen een rol moeten spelen bij de preventie van illegale immigratie, maar ook bij de terugkeer respectievelijk terugzending van illegale migranten naar hun land van oorsprong.

#### *Naar meer samenhang en daadkracht*

De problemen met illegale immigratie werden ondertussen niet kleiner. In de jaren 2000 tot 2004 werden aan de Spaanse kust jaarlijks 16.000-19.000 immigranten onderschept. Aanvankelijk werden zij door smokkelaars op gamele houten bootjes de Straat van Gibraltar en de Zee van Alborán overgezet,

later met grote opblaasbare rubberboten. Volgens de berichten verdronken er jaarlijks honderden.<sup>290</sup> Hierom kan het geen verbazing wekken dat in het Haags programma (2005-2009) – de opvolger van het Tampere programma en bedoeld om de uitvoering van het (nadien verworpen) Grondwettelijk Verdrag te concretiseren – soortgelijke ideeën als die van de Commissie een belangrijke rol speelden. Alleen het voorstel om een Europese grenswacht op te richten werd in dit programma niet overgenomen. Hier staat tegenover dat in dit programma veel meer aandacht werd geschonken aan de samenwerking met de landen van herkomst en de transitlanden bij de beheersing van het migratievraagstuk, lees: de voorkoming van illegale migratie richting Unie. Deze voornemens leidden in 2006 tot de opstart van het overleg met een aantal Afrikaanse landen in het kader van het zogenaamde Rabat Proces.<sup>291</sup>

De evaluatie van het Haags programma liet zien dat er op de diverse fronten stappen vooruit waren gezet. Zo had FRONTEX met allerlei lidstaten tientallen bewakingsoperaties uitgevoerd en waren er met een aantal derde landen zogenaamde regionale beschermingsprojecten georganiseerd. Maar niet alleen de voornemens in het Stockholmprogramma (2009-2014) – dat samen met een nieuw programma voor de binnenlandse veiligheid werd gekoppeld aan het Verdrag van Lissabon (2009) –, maar ook de talrijke schipbreuken op de Middellandse Zee demonstreerden overduidelijk dat het gevoerde beleid niet het beoogde effect sorteerde. Het gevolg hiervan was dat in de daaropvolgende jaren, onder steeds hogere druk, stelselmatig maatregelen werden uitgevoerd die al eerder waren voorgesteld en nieuwe maatregelen werden getroffen om de hoogste nood te lenigen.

Met het oog op wat volgt omtrent het beleid van Spanje om (illegale) immigratie via de West-Mediterrane route terug te dringen, moet hier speciaal worden gewezen op:

- ▶ de instelling op 22 oktober 2013 van het Europese Grensbewakingsstelsel (EUROSUR) ter bevordering van de informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de lidstaten en FRONTEX bij de preventieve en repressieve bestrijding van illegale immigratie en grensoverschrijdende criminaliteit;<sup>292</sup>

- ▶ de verordening van 15 mei 2014 met regels voor de bewaking – opsporing van smokkelaars en redding van drenkelingen – van de zeebuitengrenzen in het kader van operationele samenwerking onder de vlag van Frontex;<sup>293</sup>
- ▶ de opstart van de gemeenschappelijke Frontex-acties Poseidon en Triton in de loop van 2014 om conform de regels in de zojuist genoemde verordening de illegale immigratie over zee te stoppen en mensen in nood te redden.

Bovendien mag niet onvermeld blijven dat de personele en technische capaciteit van Frontex meer en meer werd opgevoerd. Zo steeg het aantal leden van de grensbewakingsteams van 1.850 in 2012 naar 2.900 eind 2014, nam in dezelfde periode de technische uitrusting (patrouilleschepen en snelle interventieboten, vliegtuigen en helikopters, (nacht)kijkapparatuur, mobiele secretariaten) zinderogen toe, en werd bovendien particuliere luchtverkenning ingehuurd om de gemeenschappelijke operaties te ondersteunen.<sup>294</sup> Bovendien had de Unie reeds in 2002 het Satellietcentrum van de West-Europese Unie in het kader van haar gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid getransformeerd tot het Satellietcentrum van de Europese Unie. Satellieten zijn nu eenmaal onontbeerlijk om grote delen van de aarde permanent scherp in de gaten te kunnen houden.

### *De dramatische pieken*

Om een aantal redenen viel te verwachten dat al deze maatregelen niet onmiddellijk over de hele linie het beoogde effect op de toestroom van illegale immigranten hadden. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de schaal, het tempo en de diepgang waarmee grensbewakingsmaatregelen werden uitgevoerd, maar ook aan hun geschiktheid om het hoofd te kunnen bieden aan het probleem van de illegale immigratie en de daarmee verbonden mensensmokkel. Patrouilleschepen zijn immers welhaast per definitie niet geëigend om netwerken van smokkelaars op te rollen. Integendeel, zij spelen – net als de reddingsboten van NGO's – onbedoeld deze netwerken veeleer in de kaart omdat zij cynisch genoeg een zekere garantie bieden dat vluchtelingen die op zee in de problemen komen, zullen worden gered.



In samenhang met de intrinsieke praktische tekortkomingen van deze maatregelen moet echter ook in het oog worden gehouden dat de zogenaamde regionale beschermingsprojecten met derde landen in wezen niet meer dan proefprojecten waren en dat de oorzaken van de uittocht van zoveel (jonge) mensen uit Afrikaanse landen, uit het Midden-Oosten en uit Aziatische landen bepaald niet werden weggenomen: burenoorlogen en burgeroorlogen, civiele en militaire dictaturen, corrupte besturen en elitaire economieën, aanhoudende bevolkingsgroei en klimaatverandering. Niet alleen dergelijke negatieve push-factoren spelen hierbij echter een belangrijke rol. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat emigratiestromen op een gegeven moment een eigen dynamiek ontwikkelen. Dan ontstaat er in steden en streken van de landen van herkomst een infrastructuur die kettingmigratie naar de landen van bestemming mogelijk maakt.<sup>295</sup>

De toename van wat in 2013-2014 met name aan de zuidelijke buitengrenzen steeds duidelijker de proporties van een vluchtelingencrisis aannam, leidde ertoe dat het asiel- en migratiebeleid steeds hoger begon te pieken op de agenda van de Europese Raad. Uiteindelijk werd op een buitengewone zitting op 23 april 2015 – in het verlengde van het beleid dat in het Haags programma was ontwikkeld en in het Stockholm programma was voortgezet – beslist om enerzijds de bewaking van deze buitengrenzen op allerlei manieren verder te versterken en anderzijds de samenwerking met de Afrikaanse Unie te intensiveren om illegale immigratiestromen zoveel mogelijk te voorkomen.<sup>296</sup>

Wat het punt van de grensbewaking betreft, wordt onder meer aangedrongen op strafrechtelijk optreden tegen smokkelaars en op de stelselmatige vernietiging van schepen voordat die door hen kunnen worden gebruikt. In dit kader past de militaire operatie die in mei 2015 met behulp van de NAVO werd ingezet om op de Middellandse Zee krachtdadiger het hoofd te kunnen bieden aan mensensmokkel en -handel dan met FRONTEX-operaties mogelijk is.<sup>297</sup> Verder is in de loop van 2015 begonnen met de opstart van *hot spots* op Sicilië (Catania) en op vijf Griekse eilanden (Chios, Lesbos, Leros, Kos en Samos) waarin het European Asylum Support Office, FRONTEX en Europol samen met de diensten van de lidstaten de migranten identificeren en

registreren die de oversteek hebben overleefd.<sup>298</sup> In 2016 kwamen er in Italië nog zes *hot spots* bij, onder andere op Lampedusa en in Trapani.<sup>299</sup>

In relatie tot de voorkoming van illegale immigratiestromen wordt allereerst opgemerkt dat het gezag in Libië moet worden hersteld om van daaruit de criminele activiteiten van mensensmokkelaars te kunnen stoppen. Daarnaast wordt steun beloofd aan de Afrikaanse landen om zowel de oorzaken van illegale immigratie als de mensensmokkel en -handel over hun grenzen aan te pakken. Om de samenwerking met deze landen kracht bij te zetten werd op 11 en 12 november 2015 op Malta een migratietop georganiseerd.<sup>300</sup> Het eerste deel van het bijbehorende Valletta-actieplan gaat hoofdzakelijk over investeringen in de economie, de arbeidsmarkt en het vakonderwijs in de bestrijding van conflicten en de opbouw van behoorlijk bestuur, in de vergroting – veel duidelijker dan in eerdere beleidsplannen het geval was – van de mogelijkheden tot legale immigratie, en in de verbetering van de voorzieningen om mensen in eigen land of eigen regio fatsoenlijk op te vangen.<sup>301</sup> Over de versterking van de bewaking van de zuidelijke buitengrenzen staan in het Valletta-actieplan de volgende afspraken:

- ▶ de verbetering van de relevante strafwetgeving in relatie tot mensensmokkel en -handel maar ook versterking van de politieke en justitiële capaciteit om die wetgeving daadwerkelijk te handhaven;
- ▶ met de hulp van Interpol en Europol de vergaring van informatie over de mensensmokkel en -handel naar een hoger niveau tillen en – in het verlengde hiervan – gezamenlijke teams opzetten om op grond van die informatie daadwerkelijk actie te ondernemen;<sup>302</sup>
- ▶ de verdere ontwikkeling van communicatienetwerken tussen de Unie en de Afrikaanse staten om het toezicht op zee te ondersteunen en mensen te redden die in nood zijn;
- ▶ de opbouw van de capaciteit van landen om hun grenzen planmatig te kunnen bewaken met het oog op de bestrijding van illegale immigratie, georganiseerde misdaad en terrorisme.<sup>303</sup>

### *Het voorlopige sluitstuk*

Het vooruitzicht van de migratietop op Malta was voor de Europese Raad geen reden om geduldig af te wachten hoe dit beleid zou uitpakken. Niet alleen de ‘ongekende migratie- en vluchtelingen crisis’ als zodanig, maar ook de hiermee verweven politieke turbulentie in veel lidstaten, dwong de Europese Raad op 23 september 2015 tot nieuw overleg over de beheersing van de problemen. De conclusies van deze informele bijeenkomst – en de bijbehorende beleidsstukken van de Commissie – kunnen in hoge mate worden gelezen als een verkorte samenvatting van de beslissingen die al in april 2015 waren genomen: versterking van de opvang in de landen van oorsprong en de regio’s daaromheen, investeringen in de aanpak van de diepere oorzaken van migratie en vlucht, maar ook: intensivering van de controles aan de buitengrenzen, in het bijzonder op de *hot spots*, door te voorzien in meer mensen en middelen, en bovendien uitbreiding van de mogelijkheden tot herplaatsing en terugkeer.<sup>304</sup> Op één punt na: de oprichting van een Europese Grens- en Kustwacht, zowel om de stabiele uitvoering van het migratie- en asielbeleid te verzekeren als om het vrij verkeer van personen aan de binnengrenzen van de Europese Unie te kunnen vrijwaren. Hier sprak de Europese Raad zich toen niet over uit.

Op 15 december 2015 beslechtte de Commissie de discussie over deze laatste kwestie door met een Mededeling de oprichting van een grenswacht voor te stellen.<sup>305</sup> In haar voorstelling van zaken bestaat deze wacht enerzijds uit een Europees agentschap dat wordt opgebouwd op basis van FRONTEX en anderzijds uit de diensten die in de lidstaten zijn belast met de grensbewaking.<sup>306</sup> Het beeld dat de Commissie van dit nieuwe samengestelde politie-orgaan schetst, komt in een paar trekken hierop neer:

- ▶ het zal maximaal 1.000 eigen medewerkers en een snel inzetbare reserve van minimaal 1.500 deskundigen tellen; daarenboven zal het niet alleen kunnen beschikken over materieel dat ter beschikking is gesteld door de lidstaten, maar zal ook zelf de nodige uitrusting kunnen aanschaffen;
- ▶ het moet de migratiestromen naar en binnen de Europese Unie monitoren

- en kan lidstaten verplichten om binnen een bepaalde termijn bewakingsmaatregelen te treffen als dat nodig wordt geacht;
- ▶ de Commissie kan onder omstandigheden bepalen dat er ergens aan de buitengrenzen dringend moet worden opgetreden; het agentschap kan dan grens- en kustwachtteams ter plaatse sturen;
  - ▶ het heeft het mandaat om verbindingsambtenaren in derde landen te detacheren en met deze landen ‘ook op hun grondgebied’ gezamenlijke operaties uit te voeren;
  - ▶ het zal een grote rol spelen bij de terugkeer van illegale migranten en kan in dit verband interventieteams inzetten;
  - ▶ het zal met andere agentschappen van de Europese Unie – lees onder meer Europol – en internationale organisaties – lees met name Interpol – samenwerken bij de preventie van terrorisme.

Op de vergadering van 18 december 2015 nam de Europese Raad dit voorstel van de Commissie aan. Daarna was het aan het Nederlandse Voorzitterschap om erover te onderhandelen binnen de Raad en met het Europese Parlement. Deze onderhandelingen verliepen – ondanks de ongeveer 1.100 belangrijke en onbenullige amendementen op de tekst van het voorstel door leden van de LIBE-commissie van het Parlement – redelijk vlot.<sup>307</sup> Met als gevolg dat op 21 en 22 juni 2016 een akkoord tussen de Raad, de Commissie en het Parlement kon worden bereikt over de definitieve oprichting en inrichting van deze grenswacht.<sup>308</sup> Pikante punten in deze onderhandelingen waren vanzelfsprekend de mogelijke aantasting van de soevereiniteit van lidstaten bij ingrijpen van de Commissie en de politieke verantwoordelijkheid voor het optreden van eenheden van dit agentschap op het grondgebied van zowel lidstaten als derde landen. Het is momenteel nog wachten op de definitieve tekst van de verordening waarin de oprichting van de Europese Grens- en Kustwacht wordt bezegeld.

De plannen, tot slot, die door de vicevoorzitter van de Commissie Frans Timmermans op 7 juni 2016 werden gepresenteerd om de samenwerking met derde landen (voor wat het Westen en Noorden van Afrika betreft met name Niger, Nigeria, Senegal, Mali, Tunesië en Libië) bij het beheer van de migratie te versterken, komen in de kern neer op:

- ▶ de bevordering van een daadwerkelijk engagement van derde landen om de migratie te beheren, in het bijzonder daadwerkelijk illegale migratie voorkomen; met positieve sancties voor landen die meedoen en negatieve sancties voor de landen die dit weigeren;
- ▶ de verlening van financiële en materiële hulp aan derde landen bij de uitvoering van het Valletta-actieplan, dus ook waar het gaat om de capaciteit om hun eigen grenzen te bewaken en te beletten dat migranten proberen om onder de meest gevaarvolle omstandigheden naar Europa over te steken;
- ▶ de stukmaking van het verdienmodel van de mensensmokkelaars, ook door met behulp van verbindingsambtenaren en overlegplatforms in de derde landen zélf de georganiseerde misdaad bij de wortel aan te pakken en migranten te behoeden voor alle mogelijke vormen van uitbuiting en mishandeling;
- ▶ de uitwerking van een meer doeltreffende en dus geloofwaardige regeling voor de daadwerkelijke terugkeer van illegale migranten naar het land van oorsprong;
- ▶ de opening van wettelijke wegen om voor arbeid of studie in Europa te verblijven, maar ook de opbouw van grotere humanitaire opvangvoorzieningen in (of in de buurt van) de landen van herkomst;
- ▶ de versterking van bestaande investeringsfondsen en de ontwikkeling van nieuwe plannen om te kunnen investeren in derde landen (op termijn ergens tussen de 31 en 62 miljard euro).

Wat de bewaking van de buitengrenzen aangaat, wordt in deze plannen niet alleen ingezet op de komst van de Europese Grens- en Kustwacht, maar ook op de oprichting van een Europees Centrum Migrantensmokkel bij Europol en verder op de ondersteuning van het Europese Agentschap voor Maritieme Veiligheid en het eerder genoemde Satellietcentrum.<sup>309</sup>

Overigens is relevant om te onderstrepen dat de Commissie, mede onder druk van de aanslagen in Parijs, op de dag waarop zij het voorstel voor een Europese Grens- en Kustwacht presenteerde (15 december 2015) ook het voorstel deed om de personencontrole aan de buitengrenzen, en met name in de *hot spots*, te verbeteren door de nationale diensten en Europol toegang te geven tot de gegevens in EURODAC.<sup>310</sup> Tegelijkertijd kwam zij toen met een voorstel om het

Europese Agentschap voor Maritieme Veiligheid, dat in 2002 werd opgericht om onder andere milieuvervuiling op zee tegen te gaan, meer in te schakelen in de bewaking van de buitengrenzen. Hiertoe zal dit bureau in samenwerking met het Europees Ruimteagentschap verder worden uitgerust met satellieten en drones om alle mogelijke scheepsbewegingen rondom de buitengrenzen van de Europese Unie in beeld te brengen en de informatie hieromtrent te delen met de andere diensten die zijn betrokken bij de grensbewaking.<sup>311</sup> Deze voorstellen passen overigens allemaal in het algemene streven van de Commissie om de informatiesystemen die op het niveau van de Unie in de sfeer van de grensbewaking en de veiligheid werden ontwikkeld door hun onderlinge integratie 'krachtiger en slimmer' te maken.<sup>312</sup>

### Het voorbeeld van Spanje: het *Seahorse*-project

De zojuist genoemde maatregelen leiden direct tot de kern van het grensbewakingsbeleid dat Spanje in de voorbije vijftien jaren met steun van de Commissie via het project *Seahorse* heeft uitgebouwd om de illegale migratie via de West-Mediterrane/Atlantische route zoveel als mogelijk tegen te gaan. Om de *portée* van dit project te kunnen vatten, is het nodig het enigermate in zijn verband te plaatsen.<sup>313</sup>

De aansluiting van Spanje bij de Europese Gemeenschap/Europese Unie in de jaren tachtig bracht met zich mee dat in het begin van de jaren negentig, door toedoen van Schengen, een visumstelsel moest worden ingevoerd. Dit was op dat moment geen groot probleem omdat Spanje destijds geen immigratie-, maar een emigratieland was. In de tweede helft van de jaren negentig veranderde de situatie echter in een hoog tempo. Enerzijds nam het aandeel van buitenlanders in de bevolking snel toe – van 1,86% in 1999 naar 12% in 2009 – omdat de economie van het land en in het kielzog hiervan de behoefte aan ongeschoolde, respectievelijk niet-geschoolde arbeidskrachten voor de toeristische sector, de huizenbouw, de landbouw en andere sterk groeide. Anderzijds omdat andere lidstaten zich zorgen begonnen te maken over de vele migranten die illegaal via Spanje verder de Europese Unie introkken. Deze ontwikkelingen brachten met zich mee dat het voor Spanje niet langer mogelijk was om – zoals in de jaren



tachtig en negentig regelmatig was gebeurd – de toestroom van illegale immigranten te kanaliseren door grote aantallen van hen te regulariseren. Meer en meer drong zich de versterking van de bewaking van de zuidelijke buitengrens op.

### *De omheining van Ceuta en Melilla*

Deze kentering in het beleid werd voor het eerst zichtbaar bij de Spaanse enclaves Ceuta en Melilla in Marokko, ook al waren deze twee stadjes bij de toetreding tot Schengen door Spanje welbewust – via een speciale regeling voor het zogenaamde klein grensverkeer voor de bewoners in de betrokken Marokkaanse provincies – buiten het verband van Schengen gehouden.<sup>314</sup> Rondom deze enclaves werd halverwege de jaren negentig, somtijds onder hevig protest van zowel migranten als bewoners, begonnen met de plaatsing van hekken op de gemeenschappelijke grens.<sup>315</sup> Na aanhoudende gewelddadige conflicten tussen migranten en Marokkaanse gendarmen bij beide enclaves in het najaar van 2005 – op enkele weken tijd probeerden 1.500 tot 2.000 migranten de enclaves binnen te komen; een aantal van hen (sommige bronnen zeggen 11, andere bronnen spreken van 13 of 14) kwam hierbij om het leven<sup>316</sup> – werden deze staketsels stap-voor-stap uitgebouwd tot haast onneembare driedubbele en messcherpe stalen omheiningen.<sup>317</sup> De toenemende blokkering van deze toegang tot Spanje, en daarmee tot de Unie, leidde ertoe dat meer en meer migranten via de oversteek van de Straat van Gibraltar en later ook de Zee van Arbora poogden Spanje te bereiken.

De reactie van de Spaanse overheid op deze ontwikkeling was een ultramodern geïntegreerd bewakingssysteem (SIVE) bij de *Guardia Civil* dat sinds 2001 successievelijk langs de gehele Zuid- en Oostkust van Spanje, en na verloop van tijd ook bij Ceuta en Melilla, is geïnstalleerd. De drie belangrijkste componenten van dit bewakingssysteem zijn: radarstations om alle bewegingen op zee te kunnen opvangen, controlestations waar radar- en camerabeelden kunnen worden uitgelezen, en een vloot van boten, helikopters en voertuigen om illegale migranten te kunnen onderscheppen. De migranten die worden opgepakt, worden – in de mate van het mogelijke via bilaterale terugkeerakkoorden – teruggestuurd of teruggebracht naar hun land van oorsprong. Hiertoe

werd de samenwerking tussen de Spaanse *Guardia Civil* en de Marokkaanse *Gendarmerie* onder meer in de vorm van gemeenschappelijke grenspatrouilles geïntensiveerd.

De groeiende afscherming van de Spaanse kust via SIVE was er de oorzaak van dat vele migranten – niet alleen uit Marokko, maar uit heel Noord-, West- en Centraal-Afrika – met alle mogelijke bootjes hun geluk in de richting van de Canarische eilanden beproefden. In de hoop dat, wanneer zij deze eilanden konden bereiken, de Spaanse overheid hen wel naar het Spaanse vasteland zou overbrengen. Deze hoop ging aanvankelijk ook in vervulling voor degenen die de oversteek overleefden. Toen in 2006 hun aantal echter opliep tot zo'n 30.000, nam de Spaanse regering – met instemming van de Europese Raad – een samenstel van maatregelen om de toestroom van migranten ook langs deze weg zoveel mogelijk te blokkeren. Deze maatregelen waren onderdeel van een veel breder plan – het zogenaamde *Africa Plan* – om in samenwerking met de landen van origine en de doorgangslanden dit doel te bereiken.

#### *Van SIVE naar Seahorse*

Dit plan, dat financieel royaal werd ondersteund door de Unie, behelsde enerzijds bilaterale akkoorden met deze landen omtrent investeringen in hun economische ontwikkeling en legale tewerkstelling van op voorhand afgesproken aantallen van hun inwoners in Spanje.<sup>318</sup> Anderzijds werd het SIVE-project getransformeerd tot het *Seahorse*-project om zowel aan de kant van de landen van oorsprong, respectievelijk de landen van doorgang in Afrika, als aan de kant van Spanje het niveau van de grensbewaking fors op te schroeven.<sup>319</sup> Hiertoe werden stap-voor-stap onder meer de volgende maatregelen genomen:

- ▶ de ontwikkeling van een satellietstelsel om de Atlantische kust van Afrika tot in landen als Senegal permanent en nauwkeurig in de gaten te kunnen houden;
- ▶ de opening van ambassades en consulaten en in het bijzonder de plaatsing van politieke verbindingssambtenaren in de betrokken landen;
- ▶ de inrichting van een nationaal coördinatiecentrum in elk deelnemend land

- (inclusief Portugal) en een regionaal coördinatiecentrum op de Canarische eilanden;
- ▶ de verschaffing van middelen – helikopters, zeewaardige boten e.a. – aan sommige landen om op zee daadwerkelijk te kunnen ingrijpen in smokkeloperaties;
  - ▶ de uitvoering van gemeenschappelijke politieacties tegen smokkelaars op het grondgebied van de deelnemende landen;
  - ▶ de modernisering en beveiliging van de papierstroom die onvermijdelijk is bij een behoorlijke grensbewaking;
  - ▶ de scholing van de Spaanse en Afrikaanse ambtenaren die op de een of andere manier zijn betrokken bij de uitvoering van *Seahorse*.

De ratio van dit samenstel van maatregelen zal duidelijk zijn: überhaupt voorkomen dat illegale migranten, met wat voor boten ook, de oversteek wagen, want *du moment* zij zich op zee bevinden, is het – cynisch gesproken – ‘te laat’. Dan moeten zij onder omstandigheden worden gered, kunnen zij bij aankomst op de Spaanse kust asiël aanvragen of om een andere reden, bijvoorbeeld humanitaire gronden, aanspraak maken op verblijf in de Unie. *Seahorse* kan hierom – in militaire termen gesproken – worden gezien als een vorm van ‘voorwaartse bewaking’ van de zuidelijke buitengrenzen van Spanje en daarmee van de Unie. In Amerikaanse termen zou kunnen worden gesproken van een schoolvoorbeeld van de Kissinger-doctrine dat ‘the first line of defence is outside of the borders of the United States/European Union’.

In 2010 raakte Frontex nog nauwer betrokken bij *Seahorse* dan in de jaren voordien. Dit vloeide ongetwijfeld voort uit de 29 maatregelen die door de Raad van ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken op 25 en 26 februari 2010 te Brussel werden afgesproken om de bescherming van de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie te versterken.<sup>320</sup> De grotere betrokkenheid van Frontex bij de uitvoering van deze maatregelen, en in het bijzonder bij maatregel 4, werd geformaliseerd met een wijziging van de Schengen Grenscode.<sup>321</sup> Zij had evenwel niet alleen te maken met het probleem van de illegale migratie, maar vloeide ook voort uit de zorgen – zowel aan de kant van de Unie als aan de kant van de Afrikaanse Unie, of toch in elk geval

een aantal landen in West-, Noord- en Centraal-Afrika – over twee andere vraagstukken. Ten eerste het probleem van de toenemende drugshandel – in het bijzonder de handel in cocaïne – via West-Afrikaanse landen naar West-Europa.<sup>322</sup> Ten tweede het probleem van allerhande terroristische groepen in een aantal Afrikaanse landen waarvan *Boko Haram* en *Al Quaida in the Islamitic Maghreb* de meest bekende zijn.<sup>323</sup> Dit verklaart waarom Frontex in 2010 in het kader van *Seahorse* – dat gaandeweg is geïntegreerd in EU-ROSUR<sup>324</sup> – de *Africa-Frontex Intelligence Community* heeft gevormd en binnen dit samenwerkingsverband met een toenemend aantal Afrikaanse landen omvangrijke projecten heeft opgezet rondom de gestructureerde *real time*-deling van informatie.<sup>325</sup>

De opgave waar Spanje en de Unie zich toen voor gesteld zagen, en vandaag de dag nog gesteld zien, – een coherente en doeltreffende bestrijding van deze drie problemen – was en is dus niet gering. Temeer niet omdat de Afrikaanse landen, Marokko op kop, natuurlijk niet bereid waren en zijn om zomaar hun medewerking te geven aan het migratie- en misdaad/terrorismebeleid dat de Europese Unie wil voeren.<sup>326</sup> Het is bijvoorbeeld vanuit een oogpunt van soevereiniteit immers heel wat om buitenlandse politiemensen op het eigen grondgebied te laten patrouilleren en rechercheren. Of om illegale emigranten op initiatief van de Unie terug te laten keren naar hun eigen land terwijl zij daar geen toekomstperspectief hebben en een mogelijke bron van onrust vormen.<sup>327</sup>

Hierom kan het niet anders dan dat de aanscherping van de bewaking van de buitengrenzen tot op het grondgebied van derde landen slechts haalbaar is als er economische investeringen, wettelijke emigratiemogelijkheden etcetera tegenover staan. In die zin gaat het in dit geval om een transnationale politieke deal. De Afrikaanse landen staan bij de nakoming van de wederzijds aangegane verplichtingen overigens echt niet machteloos: zij kunnen bij wijze van spreken op elk moment van de dag de ‘emigratiekraan’ opendraaien. En soms doen zij dat ook, om de Unie te laten voelen hoe afhankelijk zij is van hun bereidheid om samen te werken bij de oplossing van het vraagstuk van de illegale migratie.

## *Het effect van Seahorse Atlantico*

Natuurlijk ligt nu de vraag voor de hand of deze enorme inspanningen – niet alleen in apparatuur en uitrusting maar ook in diplomatie en mankracht (het aantal betrokken Spaanse politiemensen steeg in de jaren 2003-2010 van 10.239 tot 16.375) – het beoogde negatieve effect op de toestroom van illegale migranten uit Afrika sorteren.

Het aantal illegale migranten dat Spanje over land poogde te bereiken, dat wil zeggen via de enclaves Ceuta en Melilla, maar hier werd geweigerd, daalde vrijwel onmiddellijk fors: van 510.000 in 2008 naar 290.000 in 2010. Omdat ook nu nog de meeste Afrikaanse migranten bij deze twee enclaves worden afgewezen, respectievelijk er niet in slagen om er met valse of vervalste papieren binnen te komen, is het niet verbazingwekkend dat er in 2014 in Melilla slechts 2.682 van hen werden opgevangen en in 2015 nog veel minder (252 tot mei 2015). In dit tijdsbestek van anderhalf jaar werden er wel ruim 3.500 Syriërs en Algerijnen in Melilla als asielzoeker geaccepteerd.<sup>328</sup>

Het aantal illegale migranten dat Spanje, en in het bijzonder de Canarische eilanden, overzee bereikte, liep eveneens direct enorm terug: van 39.000 in 2006 naar 9.500 in 2009 en 3.600 in 2010 (waarvan in ditzelfde jaar nog slechts 196 op de Canarische Eilanden). En in de jaren daarna bleven deze cijfers in het algemeen laag. Bijvoorbeeld dat voor de Canarische Eilanden schommelde in de jaren 2010-2014 rond de 200-250, liep in 2015 op naar 870 maar daalde in 2012 naar 332. Overigens ging het aantal illegale immigranten dat op Spaans grondgebied in het algemeen werd aangehouden ook fors omlaag: bedroeg het rond 2008 nog zo'n 90.000, in 2010 was het teruggezakt naar dik 70.000: een daling van zo'n 22% in korte tijd.<sup>329</sup> Maar dit cijfer is natuurlijk lastig te beoordelen: in welke mate kreeg hun aanwezigheid in deze jaren prioriteit in het politiewerk?

Hoe dan ook, de Spaanse aanpak kreeg op grond van deze indrukwekkende cijfers gaandeweg de status van voorbeeld. En gelet op de alsmaar toenemende problemen met de toestroom van migranten uit Libië en andere Noord-Afrikaanse landen en uit het Midden-Oosten is het dan ook niet zo vreemd dat op initiatief van Spanje al in 2010 in kringen van de Commissie werd nagegaan of wat inmiddels *Seahorse Atlantico* was gaan heten, in het kader van EUROSUR,

niet kon worden uitgebreid naar de landen rondom de Middellandse Zee. Hiermee was *Seahorse Mediterraneo* geboren.<sup>330</sup>

### *Seahorse en het recente migratiebeleid*

Op grond van het voorafgaande valt gemakkelijk te begrijpen waarom Frans Timmermans op 7 juni 2016 de Spaanse aanpak van het migratieprobleem ten voorbeeld stelde voor de versterking van de bewaking van de buitengrenzen van de hele Unie.

Ten eerste is *Seahorse* geen ambtelijk of academisch bedenkssel. Het is daarentegen een project waarin Spanje met de volle steun van de Unie heeft laten zien hoe de bewaking van de (zuidelijke) buitengrenzen in samenwerking met de landen van oorsprong en doorgang op een eigentijdse manier met resultaat kan worden georganiseerd. Het beleid van Timmermans is enerzijds de bevestiging van de geografische uitbreiding van dit project en behelst anderzijds een verscherping ervan, omdat er openlijk wordt bedreigd met sancties tegen landen die niet (voldoende) willen meewerken. Ten tweede, maar zeker zo belangrijk: in de loop van de voorbije vijftien jaar is er – zij het ook op een nogal wanordelijke manier zoals we hiervoor zagen – op het niveau van de Europese Unie een samenstel van normen, voorzieningen en diensten opgebouwd dat het mogelijk maakt om naar Spaans voorbeeld over de gehele linie de ‘voorwaartse bewaking’ van de (zuidelijke) buitengrenzen steeds meer en steeds beter te organiseren. Met andere woorden, de infrastructuur die nodig is om dit beleid te kunnen voeren, is op dit moment voor een groot deel gerealiseerd.

Een en ander maakt echter de volgende vraag niet overbodig: welke resultaten en effecten mogen onder welke omstandigheden van dit beleid worden verwacht, nu *Seahorse* als voorbeeld wordt gebruikt voor het huidige beleid van de Commissie? Gegeven de problemen met de beheersing van de illegale immigratie in het Zuiden van de Unie en de kale cijfers over het succes van *Seahorse Atlantico* is de verleiding begrijpelijk om te denken dat via de uitbreiding van *Seahorse* tot alle landen rondom de Middellands Zee de grote toestroom van illegale immigranten drastisch kan worden ingeperkt. Maar deze verwachting moet om twee redenen direct worden getemperd.



De eerste reden is dat bij de lofprijzing op *Seahorse* niet de vraag wordt gesteld, laat staan beantwoord, of het succes van dit project niet voor een belangrijk deel te danken is aan het feit dat veel migranten uit West- en Centraal-Afrika ten gevolge van de vergaande sluiting van de West-Mediterrane/Atlantische route via de Centraal-Mediterrane route een uitweg uit Afrika hebben gezocht. De cijfers over de herkomst van de migranten die in de eerste helft van 2016 (januari-mei) vooral vanuit Libië met succes de oversteek hebben gewaagd naar Italië, maken dit heel aannemelijk. Die laten immers zien dat er van de in totaal 47.851 migranten een belangrijk aantal afkomstig is uit Nigeria (5.967), Gambia (3.782), Ivoorkust (3.156), Guinee (2.836), Mali (2.614) en Senegal (2.565).<sup>331</sup>

De tweede reden is dat het blijkbaar wél mogelijk is om met de meeste landen in West- en Centraal-Afrika enigszins houdbare afspraken te maken over vergaande vormen van samenwerking bij de grensbewaking, maar (voorlopig) niet met een aantal landen in Noord- en Oost-Afrika (Libië en Eritrea op kop), laat staan met landen in het Midden-Oosten als Syrië en Irak die volkomen worden verscheurd door gewelddadige conflicten. Met andere woorden: de situatie in het territoir van *Seahorst Mediterraneo* is een heel stuk minder gunstig dan die in het gebied van *Seahorst Atlantico*. Het is niet voor niets dat de Commissie óók in dit verband hamert op het grote belang van de politieke en militaire stabilisering van Libië. Zolang dit land, en landen als Syrië en Irak, niet enigermate zijn gepacificeerd, is het niet mogelijk om tot zinnige afspraken te komen met betrekking tot de bewaking van de buitengrenzen.

Verder is het zonder meer juist om te proberen een einde te maken aan de grootschalige en verschrikkelijke smokkelpraktijken bij de illegale migratie uit Afrika.<sup>332</sup> En het is zeker niet onlogisch hiertoe deze migratie zoveel als mogelijk te stoppen door de betrokken criminele netwerken op Afrikaans grondgebied te bestrijden. Maar hoezeer deze oplossing ook voor de hand ligt, haar toepassing is stukken gecompliceerder dan het lijkt.

Ten eerste mag niet uit het oog worden verloren dat de smokkel van migranten in een aantal regio's en steden in Afrika – de stad Agadez in Niger geldt als voorbeeld *par excellence* – een heuse industrie is geworden. Voor veel mensen en bedrijven is mensensmokkel dus een belangrijke bron van inkomsten die ook

door welwillende staten niet gemakkelijk kan worden drooggelegd.<sup>333</sup> In het geval van staten als Eritrea, waar partijen aan de macht zijn die voor een stuk leven van de smokkel met hun inwoners, is een actieve bestrijding van dit probleem zelfs helemaal onmogelijk.<sup>334</sup> Ten tweede roept deze preventieve strategie het grote probleem op dat mensen die met recht en reden op het grondgebied van de Europese Unie asiel zouden willen aanvragen, in wezen de kans wordt ontnomen om dit te doen en dus niet of nauwelijks kunnen ontsnappen aan degenen die hen in Afrika naar het leven staan.<sup>335</sup> In het verlengde hiervan mag niet uit het oog worden verloren dat in Marokko en ook andere Afrikaanse staten migranten en asielzoekers niet altijd eerlijk en fatsoenlijk worden behandeld door de overheid. Terugwijzing, ernstige mishandeling, willekeurige opsluiting en andere zijn volgens Amnesty International op de West-Mediterrane route nog altijd aan de orde van de dag.<sup>336</sup>

In aansluiting op deze laatste overweging moet tot slot worden opgemerkt dat de andere kant van het migratiebeleid – investeringen in de economische, politieke en bestuurlijke ontwikkeling van de betrokken staten – op het eerste oog de pil van de samenwerking bij de grensbewaking wel verguldt, maar in de praktijk in een aantal staten om uiteenlopende redenen niet zo gemakkelijk valt te realiseren: bloedige conflicten, terroristisch geweld, wijdverbreide corruptie in het bestuur, verkleining van het landbouwareaal ten gevolge van klimaatverandering en andere maken dit tot een ingewikkelde en langdurige opgave. Anders gezegd: het is in grote delen van Afrika niet gemakkelijk om langs deze indirecte weg het probleem van de illegale immigratie terug te dringen.

Dit roept de vraag op of de aanscherping van het migratiebeleid die de Commissie in juni 2016 heeft afgekondigd, niet in drie richtingen moet worden bijgesteld. Moet niet stelselmatiger werk worden gemaakt van de hervestiging van mensen uit Afrika op het grondgebied van de Unie, bij voorkeur onder de hoede van de Verenigde Naties, dan nu het geval is?<sup>337</sup> Moet niet ruimhartiger worden omgegaan met wettelijke mogelijkheden voor Afrikanen om enige tijd in de lidstaten te studeren of te werken dan op dit ogenblik gebeurt? En brengt de ‘voorwaartse verdediging’ van de buitengrenzen van de Unie tot de kusten van Afrika niet met zich mee dat het mogelijk moet worden om asiel aan te vragen op een ‘hot spot’ in elk Afrikaans land waarmee door de Unie

wordt samengewerkt? Naar mijn mening dienen deze vragen positief te worden beantwoord om de illegale immigratie, en daarmee de afzichtelijke mensen-smokkel, beter te kunnen indijken.

*Deze bijdrage is op een aantal plaatsen schatplichtig aan het studiebezoek dat de auteur samen met Attje Kuiken en Monika Sie Dhian Ho op 22-24 mei 2016 heeft gebracht aan diverse ministeries, instellingen, diensten en onderzoekers in Madrid.*















---

## 10.000 GRENSGEVALLEN

---

### *De dichte grens van Macedonië*

Idomeni ligt aan de Grieks-Macedonische grens en telt ongeveer 150 inwoners. De afgelopen maanden kreeg het dorp te maken met een ‘buitenwijk’ van ongeveer 10.000 mensen. Geen officieel vluchtelingenkamp, gefaciliteerd door de Griekse overheid, maar een samenraapsel van tenten en treinwagons op en rond het station van Idomeni.

Sinds februari 2016 heeft de Macedonische regering de grens met Griekenland in stappen gesloten voor vluchtelingen. In eerste instantie lieten ze Syriërs nog door, maar op 7 maart werd de grens helemaal gesloten.

Achter het hek staan de Macedonische tanks en soldaten. Met enige regelmaat bestormen groepjes vluchtelingen het hek in een poging de grens over te komen. Zij worden met traangas tegengehouden. Vrijwilligers vertellen dat het voor veel jongeren ook een spel is. Ze vervelen zich in het kamp en dan is zo'n bestorming een welkome afwisseling.

Veel mensen kwamen net na 7 maart aan. Te laat om nog doorgelaten te worden. Sinds die dag wachten ze. Ze weten niet waarop. Ze vragen om de waarheid. Ze horen zo veel verhalen over de te volgen procedure, dat het hek misschien toch weer open gaat, dat als ze teruggaan naar Athene ze terug naar Turkije worden gestuurd. Ze weten het gewoon niet.

Elke dag staan bussen aan de rand van het kamp klaar om vluchtelingen die dat willen naar officiële opvangkampen elders in Griekenland te brengen. Voorwaarde is dat ze een asielaanvraag doen, in Griekenland. Daar zijn de meesten nog niet aan toe.

APRIL 2016





## 8. De EU-Turkijedeal voorbij

*Hoog tijd voor humaan én effectief Europees asielbeleid*

KATI PIRI

De EU-Turkijedeal werkt: de grote ongereguleerde instroom van vluchtelingen is zo goed als gestopt. Europa kan weer ademen. Opvangcentra worden ook in Nederland weer gesloten. Intussen zitten de opvangcentra in Griekenland propvol. Kom je nu nog aan vanuit Turkije, dan verdwijnt je achter slot en grendel op een Grieks eiland. Doorreizen is er niet meer bij. Op het vasteland sliepen vluchtelingen maandenlang in een tentje op het beton van de havenstad Piraeus of stonden tot hun enkels in de modder aan de Macedonische grens in Idomeni.

Een van de grootste crises voor de EU is bezworen. Althans, voorlopig en tegen een hoge prijs. Het imago van de EU als waardengemeenschap is ernstig aangetast – zowel door het gebrek aan bereidheid van de meeste Europese landen om een veilige haven te bieden aan mensen die voor oorlog vluchten, als door het weggijken van mensenrechtenschendingen in Turkije. Ondanks de goede voornemens is de luchtbrug niet van de grond gekomen. Het ontbreekt simpelweg aan politieke wil. En de Afrika-strategie van de Europese Commissie laat er ook geen misverstand over bestaan: het verstevigen van het Europese fort gaat boven de principes. De decennialange koppeling van ontwikkelingshulp aan voorwaarden van goed bestuur, maakt plaats voor een financiële transactie in ruil voor het tegenhouden van migranten of vluchtelingen. Tussen deze twee laatstgenoemde categorieën wordt amper nog verschil gemaakt.

Tegenwoordig gaan er geluiden op om, in navolging van de afspraken met Turkije, een soortgelijk akkoord met Libië te sluiten. De Europese Unie moet zich meer inzetten om de grondoorzaken van conflicten weg te nemen, en recht doen aan haar humanitaire (en juridische) plicht om mensen in nood bescherming te bieden, in landen in de regio, maar ook in de EU zelf. Dat kan

alleen als we gezamenlijk optreden, op een manier die het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen onder de Europese bevolking in stand houdt. Het zal de komende jaren een van de grote vraagstukken blijven, zowel voor de politiek als voor de samenleving als geheel: hoe moeten we in Nederland en in Europa omgaan met migratie? De maatregelen, die verschillende Europese leiders het afgelopen jaar afkondigden, kenden eigenlijk maar één gemeenschappelijke noemer: ieder voor zich. Het fenomeen is niet nieuw, maar toch stelt het ons voor nieuwe uitdagingen.

Zo is het aantal vluchtelingen dat naar Europa komt in korte tijd enorm gestegen door de verschillende gewapende conflicten om ons heen, verdrinken er nog altijd mensen in de Middellandse Zee die door mensensmokkelaars op gammele bootjes zijn gezet, lopen de stromen vluchtelingen en economische migranten door elkaar en zijn de Europese lidstaten tot op het bot verdeeld over de uitvoering van een gezamenlijk politiek antwoord. Behalve als het gaat om grensbewaking en restrictief beleid – het enige waar alle 28 EU-landen overeenstemming over kunnen bereiken op dit dossier. Bovendien zal Europa een aantrekkelijke bestemming blijven in de toekomst door de toenemende ongelijkheid tussen rijke en arme landen wereldwijd.

Aan de ene kant hebben oorlogsvluchtelingen recht op bescherming, tegelijkertijd is er weinig ruimte in de samenleving voor concurrentie ‘aan de onderkant’. Gaat na de ‘goedkope’ Pool nu de ‘goedkope’ Syriër er met het werk – en de sociale huurwoning – vandoor? En hoe zit het met de integratie van grote groepen nieuwkomers, nadat de afgelopen decennia is gebleken dat sommige migranten volledig integreren, maar er ook mensen zijn die niet zo eenvoudig een plek vinden in de samenleving?

Vergelijkbare zorgen zijn er op Europees niveau. Achtentwintig lidstaten gezamenlijk zouden beter in staat moeten zijn om een antwoord te bieden op het vluchtelingenvraagstuk. Maar hoe betrek je de landen die minder welvarend zijn, niet direct geraakt worden, het eigenlijk zien als een ‘Duits probleem’ en weigeren om ook maar één vluchteling op te nemen? Wat te doen als er gezamenlijke afspraken worden gemaakt in Brussel, maar niet worden nageleefd door de nationale regeringen? In feite heeft de grote instroom van vluchtelingen in 2015 serieuze tekortkomingen in de EU-wetgeving op asielbeleid blootgelegd.

Europa was simpelweg niet voorbereid op het aantal migranten dat in relatief korte tijd naar de EU kwam. In een poging grip te krijgen op de situatie werden er noodmaatregelen genomen zoals de afspraak over herverdeling van 160.000 vluchtelingen uit Griekenland en Italië – afspraken die nog altijd amper zijn nagekomen.

Daarnaast werd een migratiedeal met Turkije gesloten die de stroom naar Griekenland moest inperken en daarmee ook het aantal verdrinkingen op de Egeïsche Zee. Het idee hierachter was om migranten te ontmoedigen gebruik te maken van mensensmokkelaars en hun levensgevaarlijke methodes, en daarvoor een veilig en legaal alternatief te organiseren voor de groep meest kwetsbare vluchtelingen. Aantallen zouden later worden bepaald, maar het moest substantieel zijn om een geloofwaardig alternatief te bieden. De afspraken met Turkije worden nu, in het eerste half jaar, over het algemeen als een succes beschouwd. Het hapert aan de EU-kant in de uitvoering, maar het aantal verdrinkingsdoden is drastisch verlaagd, de smokkelnetwerken zijn zo goed als opgerold en de dagelijkse instroom is niets vergeleken met vorig jaar. De luchtbrug is er echter nooit gekomen: sinds de deal zijn slechts 3098 vluchtelingen veilig hervestigd van Turkije naar de EU (dat aantal kwam in 2015 in nog geen vier uur tijd aan op de Griekse eilanden). De deal staat echter onder druk, vanwege juridische obstakels maar ook door de moeizame relatie tussen Turkije en Europa.

Zelfs degenen die de afspraken met Turkije over migratie als ‘succesvol’ beschouwen, moeten toegeven dat het slechts een tijdelijke oplossing is en geen blauwdruk voor afspraken met Noord-Afrikaanse landen. Waar er al terecht kritische vragen worden gesteld over de aanmerking van Turkije als ‘veilig derde land’, laat de mensenrechtensituatie in landen als Libië en Egypte (waarvandaan de meeste boten naar Italië vertrekken) geen ruimte om vluchtelingen heen terug te sturen. Het gehele EU-beleid lijkt zich er nu op te richten om asielzoekers tegen te houden de oversteek te wagen. Legale routes worden echter ook niet gecreëerd.

Om al deze redenen is het hard nodig dat er gedegen Europees asielbeleid komt, waarbij de verschillen tussen asielprocedures en de rechten voor vluchtelingen worden weggenomen, en dat uitgaat van solidariteit en gedeelde

verantwoordelijkheid tussen de Europese lidstaten. Dat klinkt momenteel als een utopie, maar is het enige antwoord dat op de lange termijn een humane oplossing biedt voor het migrantenvraagstuk. Daarbij is het cruciaal dat er verschil wordt gemaakt tussen vluchtelingen en economische migranten. Het terugkeerbeleid voor afgewezen asielzoekers die geen recht hebben op internationale bescherming moet dus aanzienlijk worden verscherpt om draagvlak in de Europese samenlevingen te behouden en geen aanzuigende werking te creëren. Bovendien moet er veel meer werk worden gemaakt van veilige en legale routes naar Europa door middel van hervestiging, zodat niet de mensensmokkelaars maar de beleidsmakers kunnen bepalen wie er wanneer kan komen. Dat is de enige manier om mensen ervan te weerhouden hun leven in de handen van smokkelaars te leggen, om te selecteren aan de poort en om meer controle te hebben op de instroom. Daarnaast moeten we langdurig blijven investeren in opvang in de regio zodat vluchtelingen dicht bij huis de bescherming kunnen krijgen waar zij recht op hebben.

### **Tekortkomingen in EU-asielwetgeving**

Een van de doelstellingen van de Europese Unie is om te komen tot ‘een gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, immigratie en controle aan de buitengrenzen, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten’.<sup>338</sup> Alle lidstaten zijn gebonden aan het Verdrag van Genève uit 1951, waardoor Europa verplicht is om vluchtelingen bescherming te bieden. Dit heeft onder andere geleid tot de vaststelling van Europese richtlijnen ten aanzien van de asielprocedures, de status van vluchtelingen en de minimumnormen voor opvang.

De belangrijkste Europese asielwetgeving die daar uit voort is gekomen, is de Dublin-verordening. Daarin is sinds de jaren '90 vastgesteld dat het eerste Europese land van aankomst en registratie verantwoordelijk is voor de opvang en de behandeling van een asielaanvraag. Maar bij grotere aantallen loopt dit systeem vast. Niet alleen omdat de aankomstlanden de instroom niet aankunnen, maar ook omdat de basisprincipes problematisch zijn. Het gaat namelijk uit van gelijke kansen op asiel in alle lidstaten, dat de kans op succesvolle integratie gelijk is en dat overal wordt voldaan aan de minimumeisen voor een humane opvang.



In theorie houdt de Dublin-afspraken in dat alle mensen die via de Middellandse Zee Europa bereiken in de zuidelijke EU-landen hun aanvraag moeten doen, en naar deze landen worden teruggestuurd als zij pas asiel aanvragen in een volgend land. In januari 2011 oordeelde het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat er niet langer mensen naar Griekenland teruggestuurd kunnen worden, vanwege tekortkomingen in de Griekse asielprocedures en de opvang- en leefomstandigheden daar.<sup>339</sup> Eind 2011 kwam het Europees Hof van Justitie met een soortgelijke uitspraak,<sup>340</sup> waardoor automatisch terugsturen naar Griekenland niet meer mogelijk is.

Daarbovenop is het aantal mensen dat Europa via de Middellandse Zee probeerde te bereiken in de afgelopen vijf jaar met 10.000% gestegen. Betrof het in 2010 minder dan tienduizend personen, in 2015 is de één miljoen overschreden.<sup>341</sup> En waar zo'n tien jaar geleden slechts een op de tien mensen die via de Middellandse Zee kwam recht had op internationale bescherming, is in 2016 het grootste deel afkomstig uit landen waar veel vluchtelingen vandaan komen: 88% in Griekenland<sup>342</sup> en 44% in Italië.<sup>343</sup> In 2015 zagen we dat de instroom via het Italiaanse eiland Lampedusa een aantal maanden min of meer gelijk bleef, maar dat de route via de Griekse eilanden explodeerde.

Ook Italië heeft te maken met een grote instroom<sup>344</sup> en heeft de afgelopen jaren verschillende keren tevergeefs om meer solidariteit van de andere EU-landen gevraagd. Na het dramatische incident bij Lampedusa in oktober 2013, waarbij 360 mensen omkwamen, heeft de Italiaanse regering zelf de grootschalige reddingsoperatie 'Mare Nostrum' op touw gezet, waarmee zij in twaalf maanden meer dan honderdvijftigduizend mensen uit zee hebben gered.<sup>345</sup> Een Europese reddingsoperatie kwam niet tot stand. De overige EU-landen konden echter niet langer wegstijven toen in april 2015 in een week tijd bijna duizend migranten tussen Libië en Italië verdronken.<sup>346</sup> Dit vormde ook de aanleiding voor de eerste speciale EU-top over vluchtelingen in april 2015, waarvan er nog vele zouden volgen.

Vanaf het begin was het duidelijk dat de Dublin-afspraken niet meer werkt bij de huidige aantallen vluchtelingen. Het uitgangspunt dat aankomstlanden de volledige verantwoordelijkheid dragen voor de opvang van vluchtelingen staat haaks op onderlinge solidariteit en heeft geleid tot overbelasting van

opvangcapaciteit in Italië en Griekenland en tegelijk tot een laksheid vanuit de overheid om asielzoekers daadwerkelijk te registreren. Bovendien heeft het principe dat vluchtelingen pas asiel kunnen aanvragen op het moment dat zij zich op Europees grondgebied bevinden geleid tot duizenden slachtoffers op de Middellandse Zee. 2016 was het meest dodelijke jaar voor migranten die probeerden de Middellandse Zee vanuit Libië naar Italië over te steken. De kans om te sterven op deze route is tien keer groter dan bij de (veel kortere) overtocht vanuit Turkije naar Griekenland. 1 op de 42 mensen haalt de Italiaanse kust niet levend.<sup>347</sup>

In mei 2016 heeft de Europese Commissie het voorstel voor een aangepast Europees asielsysteem gepresenteerd.<sup>348</sup> Waar de sociaal-democratische fractie in het Europees Parlement hoopte op een grondige herziening, met als doel een gemeenschappelijk Europees asielbeleid, is het voorstel slechts een cosmetische ingreep. Aan de 'ieder voor zich'-aanpak wordt geen einde gemaakt: daarvoor ontbreekt het aan politieke wil. Het gevolg van het gebrek aan ambitie van Europese politici zorgt ervoor dat de belangrijkste Dublin-afspraken blijven bestaan. De aankomstlanden zullen de grootste last moeten blijven dragen waar het gaat om bijvoorbeeld de opvang, identificatie, registratie, screenings, en de procedures voor terugkeer van binnenkomende asielzoekers. Er is dan ook geen enkele aansporing voor deze landen om zich netjes aan de bestaande afspraken te houden.

De strijd voor een echt Europees asielbeleid moet dus gevoerd blijven worden. Voor een systeem dat daadwerkelijk uitgaat van gelijke lasten en solidariteit en ervoor zorgt dat kansrijke asielzoekers direct worden verdeeld over de lidstaten door middel van bindende quota en een vaste verdeelsleutel. Mensen die geen recht hebben op internationale bescherming moeten echter zo snel mogelijk worden uitgezet. De lijst met landen die veilig zijn voor terugkeer moet op EU-niveau worden vastgesteld, terugkeerakkoorden moeten niet langer bilateraal maar op Europees niveau worden afgesproken met derde landen en Europese procedures moeten dusdanig gelijkgeschakeld worden dat de kansen op een asielstatus dezelfde zijn, ongeacht in welk EU-land de aanvraag is ingediend.

## Voorgestelde maatregelen

Als reactie op de migratiecrisis heeft de Europese Commissie een reeks aan voorstellen op tafel gelegd om het asielbeleid in Europa toch enigszins te harmoniseren, en werd het Europese Kust- en Grenswacht Agentschap op poten gezet om de gemeenschappelijke bewaking van de Europese buitengrenzen beter te organiseren.<sup>349</sup> Hieronder kort de kern van de verschillende wetsvoorstellen:

### *Herziening Dublinverordening*

Het belangrijkste onderdeel van de voorgestelde herziening van het Dublin-systeem is het invoeren van het ‘corrigerend toewijzingsmechanisme’, ook het ‘billijkheidsmechanisme’ of ‘*fairness mechanism*’ genoemd. Dit houdt in dat asielzoekers direct (nadat de asielaanvraag ‘ontvankelijk’ is verklaard) worden herverdeeld vanuit het aankomstland naar andere Europese lidstaten als de instroom hoger is dan 150% van het vooraf vastgestelde redelijke aantal wat het aankomstland aan zou moeten kunnen. In het voorstel is ook opgenomen dat lidstaten zich kunnen ‘uitkopen’ van hun verplichtingen voor herverdeling, á €250.000 per niet-opgenomen vluchteling. Uit het voorstel blijkt al wel dat er geen politieke wil is voor verdere stappen wat betreft een eerlijkere verdeling binnen de EU van vluchtelingen. Bovendien moet solidariteit worden afgedwongen met financiële boetes, wat ook geen schoonheidsprijs verdient.

### *Herziening richtlijn asielpcedures*

Om de grote verschillen in procedures voor asielaanvragen tussen de lidstaten te verkleinen zal de bestaande richtlijn worden hervormd tot een verordening. Dat wil zeggen dat de wetgeving direct bindend wordt en lidstaten zich letterlijk en zonder afwijkingen aan deze bepalingen moeten houden. Als dit niet binnen de termijn gebeurt, kan de Europese Commissie de lidstaat dagen voor het Europees Hof. Inhoudelijk is het onder andere gericht op het gelijktrekken van de toewijzing en de geldigheidsduur van verblijfsvergunningen.

ningen, het ontmoedigen van het doorreizen naar andere lidstaten (door de asielaanvraag automatisch nietig te verklaren als het wel gebeurt) en het invoeren van een verplichte statusherziening zodat er rekening gehouden kan worden met een veranderde situatie in het land van oorsprong waardoor het recht op asiel misschien vervalt. Bovendien worden de rechten en plichten van asielzoekers duidelijker gespecificeerd, waarbij de mogelijkheid bestaat om het recht op bepaalde uitkeringen te koppelen aan het participeren in integratieprogramma's.

#### *Herziening richtlijn opvangvoorzieningen*

In een aantal landen zijn er grote problemen met de menswaardige opvang van vluchtelingen. Mede daarom ligt er nu het voorstel van de Europese Commissie om de bestaande richtlijn voor de minimumvoorwaarden voor opvang te herzien. Zo worden lidstaten verplicht een plan te hebben om in de minimumvoorwaarden voor opvang te kunnen voorzien, ook in tijden van een grote instroom. Hierbij is ook het idee dat het verder harmoniseren van procedures en regels de verschillen tussen de lidstaten verkleint en 'asielshoppen' wordt tegengegaan. Verder is het de bedoeling dat asielzoekers binnen zes maanden na de asielaanvraag toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.

#### *Vaststelling van een EU-hervestigingskader*

Bij hervestiging gaat het om het direct overplaatsen van vluchtelingen uit landen als Turkije, Libanon en Jordanië naar de EU. Dit is een cruciaal aspect van het asiel- en migratiebeleid, omdat het een veilig en legaal alternatief is voor mensensmokkel en de levensgevaarlijke routes waarvan vluchtelingen nu afhankelijk zijn om Europa te kunnen bereiken.

De Europese Commissie is uiteindelijk met een wetsvoorstel gekomen voor hervestiging, zij het op vrijwillige basis. De intentie is om de procedures gelijk te trekken, en jaarlijks aanbevelingen te doen over de aantallen en de regio's waar de noodzaak voor hervestiging het hoogst is. Lidstaten blijven bevoegd om zelf te bepalen hoeveel plekken zij beschikbaar stellen, maar in het voorstel

zullen zij in ieder geval een jaarlijkse doelstelling moeten vaststellen. Bovendien wordt er voorgesteld om €10.000 per hervestiging beschikbaar te stellen uit het EU-asielfonds. Gehoopt wordt hiermee de landen die nog niet aan hervestiging te doen, alsnog te stimuleren deel te nemen.<sup>350</sup> Het is echter maar zeer de vraag of een vrijwillig mechanisme het lage aantal hervestigingen zal doen toenemen. En waar hervestiging uitgaat van de humanitaire plicht om de meest kwetsbare vluchtelingen bescherming te bieden door middel van een luchtbrug, wordt het in het Commissievoorstel gekoppeld aan de bereidheid van het ontvangend land om illegale migratie naar de EU tegen te houden. Zo wordt een humanitair instrument dat gericht is op het individu gebruikt als een beleidsinstrument voor een restrictief migratiebeleid.

Ook al is dit slechts een greep uit de vele voorstellen op asiel en migratie die besproken worden in de lidstaten en het Europees Parlement, ze zijn wel tekenend voor de staat waarin de EU verkeert. Het is dan ook niet verrassend dat de Europese Commissie met geen woord rept over quota en verdeelsleutels in de voorstellen om 'Dublin' te herzien of in het kader voor hervestiging. De vraag blijft echter in hoeverre de maatregelen effectief zullen zijn als er geen bindende getallen aan worden gekoppeld en als de afspraken wederom niet worden nagekomen door de lidstaten. De pijnlijke uitkomst is dat er nog altijd meer dan 50.000 mensen vast zitten in Griekenland, omdat landen hun beloftes niet nakomen. Nederland zou bijvoorbeeld 5947 vluchtelingen overnemen uit Griekenland en Italië, maar tot 1 november 2016 er 855 mensen daadwerkelijk overgekomen, waarvan 629 uit Griekenland.<sup>351</sup>

Het is veelzeggend dat Nederland met dat teleurstellend lage aantal een van de koplopers in Europa is, want van het eerder genoemd voornemen om in totaal 160.000 vluchtelingen uit Italië en Griekenland te herverdelen over de rest van de EU is tot nu toe ook weinig terecht gekomen: tot 1 november 2016 werden er slechts 6601 vluchtelingen opgenomen door een ander Europees land.<sup>352</sup> Bovendien zijn Hongarije en Slowakije een bezwaarprocedure begonnen bij het Europees Hof van Justitie, en ook de nieuwe Poolse regering weigert om deze afspraak te voeren.

## Balans van de EU-Turkijedeal

Begin maart 2016 sloot Macedonië de grens met Griekenland volledig af. Dit besluit volgde op de aankondiging van Servië, Slovenië en Kroatië om geen vluchteling meer door te laten. De Balkanroute werd hiermee verleden tijd. Een paar dagen later, op 18 maart 2016, sloot de EU een politiek akkoord met Turkije dat in essentie draait om het verminderen van illegale migratie naar Griekenland, in ruil voor een legale optie.<sup>353</sup> De gevaarlijke route over de Egeïsche Zee moest worden ontmoedigd en een aantrekkelijk alternatief zou geboden worden. In het akkoord staat dat alle mensen die vanaf 20 maart 2016 illegaal de oversteek maken vanuit Turkije naar Griekenland, worden teruggestuurd – op kosten van de EU. Voor elke Syriër die per boot teruggaat, mag een andere Syriër via een luchtbrug naar Europa – met een plafond van 72.000 mensen. Wel krijgt elke vluchteling een individuele procedure om te beoordelen of zijn of haar asielaanvraag inderdaad niet-ontvankelijk kan worden verklaard. Elke vluchteling kan ook in beroep tegen het besluit. In ruil hiervoor investeert de EU in drie jaar zes miljard euro in betere opvang van de vluchtelingen in Turkije. Als de instroom substantieel daalt, zou er ook serieus werk gemaakt worden van grootschalige hervestiging van vluchtelingen naar Europa. Daarnaast werd er afgesproken de EU-toetredingsgesprekken nieuw leven in te blazen en de onderhandelingen over visumvrij reizen voor Turken te versnellen.

Er was vanaf het begin veel kritiek op het akkoord, vooral vanuit mensenrechtenorganisaties. Een paar maanden later kunnen we een voorzichtige balans opmaken. De deal, in combinatie met het afsluiten van de Balkanroute, heeft de instroom drastisch doen dalen. Kwamen er voor het akkoord met Turkije dagelijks gemiddeld 1.740 mensen aan in Griekenland, sinds 1 mei 2016 zijn dat er gemiddeld nog maar 43 per dag. Logischerwijs is daarmee ook het aantal verdrinkingen op deze route significant gedaald. In de eerste maand van 2016 waren dat er nog 89, sinds 20 maart tot een jaar later hebben 80 mensen hun leven op zee verloren.<sup>354</sup> Daarnaast zijn er ook verbeteringen doorgevoerd in de opvang van vluchtelingen in Turkije. Met het geld van de EU is er fors ingezet op onderwijs van Syrische kinderen. Naast bestrijding van mensensmokkelaars en



opvoering van de grensbewaking, heeft de Turkse regering ook de arbeidsmarkt opengesteld voor zowel Syrische als niet-Syrische vluchtelingen. Als gevolg van het akkoord is het algehele beschermingsniveau voor de 2,7 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije beter geworden.

De vraag blijft of dat voldoende is om te rechtvaardigen dat Turkije een ‘veilig derde land’ is voor vluchtelingen, zowel in juridische zin als in de praktijk. Er zijn meerdere incidenten gemeld waarbij Turkse grenswachters Syriërs zouden hebben doodgeschoten.<sup>355</sup> Daarnaast is het ook de vraag of het politieke akkoord juridisch stand houdt. Tot 2 maart 2017 zijn 14.259 asiolverzoeken ingediend door personen die na 20 maart 2016 op de Griekse eilanden zijn aangekomen. Alle verzoeken zijn individueel behandeld. In 1504 gevallen oordeelde het Grieks Asielagentschap dat het voor mensen veilig was terug te worden gestuurd naar Turkije. Tot 2 maart 2017 hadden 2.846 individuen beroep aangetekend tegen het besluit. De 1.487 personen die tot 2 maart 2017 op de boot terug zijn gezet, zijn afgewezen, hebben geen verzoek tot asiel ingediend of er tussentijds van af gezien.<sup>356</sup> Bovendien is na de mislukte coup op 15 juli 2016 de noodtoestand afgekondigd in Turkije. Tienduizenden ambtenaren, rechters en leraren zijn ontslagen of gearresteerd. De situatie in het land is zelfs voor de eigen Turkse bevolking verre van veilig. Exemplarisch is dat zelfs een 48-jarige Turkse rechter in een boot met zes Syriërs de oversteek naar Griekenland heeft gemaakt om daar asiel aan te vragen.<sup>357</sup>

Het creëren van een alternatieve, veilige route voor vluchtelingen naar Europa is tot op heden niet gelukt. Tijdens het hoogtepunt van de crisis, hadden meerdere Europese politici het over honderdduizenden vluchtelingen die via de luchtbrug bescherming in EU-landen zou worden geboden. De Duitse bondskanselier Merkel sprak in september 2015 over de mogelijkheid om 500.000 mensen per jaar per vliegtuig naar de EU te halen.<sup>358</sup> In februari 2016 sprak toenmalig PvdA-leider Diederik Samsom de verwachting uit dat 150.000-250.000 vluchtelingen per jaar rechtstreeks uit Turkije zouden worden opgenomen.<sup>359</sup> Februari 2017, bijna een jaar na het akkoord, stond de teller pas op 3.565 hervestigingen uit Turkije. Ten slotte zit Griekenland opgezadeld met meer dan 50.000 asielsezoekers die voor de inwerkingtreding van de EU-Turkije deal in Griekenland zijn aangekomen. Volgens UNHCR komt 65% van deze mensen in aanmerking

voor herverdeling naar een ander EU-land. Maar deze groep is vergeten. Hun registratie verloopt tergend langzaam – alle prioriteit wordt gegeven aan het verwerken van de mensen die wel onder het akkoord vallen en op de Griekse eilanden zitten. Tussen juli 2015 en juli 2016 zijn slechts 5112 mensen (van de afgesproken 66.400) vanuit Griekenland overgebracht naar een andere EU-lidstaat.<sup>360</sup>

Veelal wordt de vraag gesteld wat plan B van de EU is als de afspraken met Turkije in het water vallen. Dit is zeker actueel nu Ankara frequent dreigt met het opzeggen van het akkoord als het visumvrij reizen voor Turkse burgers niet wordt toegekend. Het eerlijke antwoord is dat alles al is uitgeprobeerd voordat men bij de Turkse regering in Ankara aanklopte. Er waren meerdere voorstellen van de Europese Commissie om de situatie onder controle te krijgen en de onderlinge solidariteit te herstellen. Maar stuk voor stuk liepen ze stuk op de verdeeldheid binnen de EU en het gebrek aan welwillendheid bij veel landen om vluchtelingen überhaupt in Europa te verwelkomen. Als de afspraken met Turkije over migratie uiteindelijk geen stand houden, zou dat met name een drama betekenen voor Griekenland – waar nu al tienduizenden vluchtelingen vast zitten, met lange wachttijden voor de asielprocedures. Nog eens tienduizenden vluchtelingen erbij kan het land niet aan. Daarnaast is het ook de vraag of we dan onze grensbewaking (weer) in de handen willen leggen van een niet EU-lidstaat, te weten Macedonië.

### Hoe nu verder?

De reputatie van de EU als voorvechter van de mensenrechten, staat door de vluchtelingen crisis behoorlijk onder druk. In het Amnesty-rapport *Fear and Fences – Europe's approach to keeping refugees at bay* wordt gedetailleerd beschreven hoe grensbewakers in Bulgarije, Griekenland, Spanje en Hongarije op brute wijze mensen het recht ontzeggen asiel aan te vragen op hun grondgebied.<sup>361</sup> Helaas gaat de roep om meer effectieve bewaking van de Europese buitengrenzen vaak gepaard met het tegenhouden of terugduwen van asielzoekers. In Hongarije zijn asielzoekers ontvangen met prikkeldraad, pepperspray en wapenstok. Ook de retoriek van een aantal EU-regeringsleiders is niet fraai. Zo heeft de Slowaakse premier Fico gezegd bereid te zijn 200 vluchtelingen op te nemen, maar alleen als het christenen zijn. En hoewel er geen vluchtelingen zijn

in Slowakije (net zo min als in Polen en Tsjechië)<sup>362</sup>, stelde hij na de aanslagen in Parijs ferm: ‘We are monitoring every Muslim in our territory.’<sup>363</sup> Fico staat met zijn xenofobie niet alleen, verre van zelfs.

De voorstellen om het Europese asielbeleid te verbeteren laten pijnlijk zien dat er op het moment geen waarlijk Europees beleid gevoerd wordt, waarbij het veelzeggend is dat de medewerking van lidstaten getracht wordt af te dwingen door middel van financiële boetes of tegemoetkomingen. De politieke strijd voor een systeem dat daadwerkelijk gebaseerd is op solidariteit en het delen van lasten en verantwoordelijkheden moet dus worden doorgezet. De landen die we kenden van Solidarnosc en het verzet tegen de communistische onderdrukking, laten zich nu van een andere kant zien. Oost-Europese politici lijken exclusief te kiezen voor de eigen bevolking, de eigen gemeenschap, de eigen religieuze groep. Daarmee keren ze zich niet alleen af van de vluchtelingen, maar ook van de andere EU-lidstaten die op hun steun rekenen.

De Oost-Europese lidstaten worden gekenmerkt door hoge werkloosheid en lage sociale insluiting. Daardoor zijn niet alleen Oost-Europese politici en burgers weinig enthousiast om vluchtelingen asiel te verlenen, maar kiezen vluchtelingen zelf ook vooral de rijke Westerse lidstaten als eindbestemming in Europa. Omdat het er op korte termijn niet naar uitziet dat de bereidheid in deze landen om vluchtelingen op te nemen drastisch zal toenemen, moet er op de korte termijn gekeken worden naar andere vormen van solidariteit. Een alternatief zou kunnen zijn dat deze landen financieel meer bijdragen of meer leveren met betrekking tot de bewaking van de gemeenschappelijke Europese buitengrenzen. Dit zou voor de betreffende regeringen makkelijker te verkopen zijn aan de bevolking en zij zullen minder het gevoel hebben op te draaien voor de ‘problemen van Westerse lidstaten’.

### Drie voorwaarden

Bestaande regels werken dus niet langer en nieuwe afspraken kunnen niet effectief worden afgedwongen. De eurocrisis liet al duidelijk tegenstellingen zien binnen de EU en de vluchtelingencrisis toont ook weer fundamentele verschillen in opstellingen en belangen. Met alleen navelstaren en jij-bakken gaan we er in ieder geval niet uitkomen.

Er moet aan drie voorwaarden worden voldaan om een effectief en humaan beleid te ontwikkelen voor de vluchtelingencrisis:

1. Een goede aanpak is alleen mogelijk als we gezamenlijk optreden; nationale ‘oplossingen’ zijn niet duurzaam. Maar dat hoeft niet te betekenen dat we alleen in actie komen als alle 28 EU-landen het ergens over eens zijn. Juist nu moeten ‘coalitions of the willing’ gesmeed worden om uit de impasse te komen.
2. Draagvlak voor de opvang van vluchtelingen onder de Europese bevolking is essentieel, anders is geen enkele afspraak op termijn houdbaar.
3. We morrelen niet aan onze humanitaire (en juridische) plicht om mensen in nood bescherming te bieden.

Daarnaast is het essentieel dat de grondoorzaken van conflicten worden weggenomen. Zolang er oorlogen zijn, zullen mensen vluchten. De EU moet een actievere rol spelen in het voorkomen van conflicten en het bieden van oplossingen. De internationale gemeenschap heeft in Syrië de afgelopen jaren te lang weggekeken en is pas wakker geschud toen de lijken aan onze kusten aanspoelden en tienduizenden vluchtelingen onze eigen grenzen bereikten.

Het is onze plicht om bescherming te bieden aan mensen die moeten vluchten omdat ze hun leven niet zeker zijn. Het beste kunnen we dat zo dicht mogelijk bij hun thuis doen. Dat is effectiever en goedkoper dan mensen naar Europa halen. Naast de eerste humanitaire opvang moet er in de buurlanden geïnvesteerd worden in onderwijs en werkgelegenheid, zodat vluchtelingen ook de kans krijgen om een toekomst op te bouwen in een nieuw land. Maar ook daar moet de internationale gemeenschap oog houden voor draagvlak onder de lokale bevolking. Daartoe kan bijdragen dat de EU, samen met andere internationale partners, bereid is om een deel van de vluchtelingen over te nemen om zo de buurlanden enigszins te ontlasten.

Ook om een andere reden is die hervestiging essentieel. Mensensmokkelaars bepalen vaak hoeveel mensen en wie er naar Europa komen om asiel aan te vragen. Dat mag niet zo blijven. Vluchtelingen moeten de kans krijgen om via legale, veilige routes de EU te bereiken. Het creëren van veilige routes is een

belangrijk onderdeel van een gezamenlijke oplossing. Alleen dan voorkomen we dat nog meer mensen verdrinken, wordt mensensmokkelaars hun *business model* ontnomen en weten we na screening wie de EU binnenkomen.

Een andere belangrijke manier om het draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te behouden is om economische migranten snel uit te zetten als blijkt dat zij geen recht hebben op asiel. Een effectief uitzetbeleid is bovendien van essentieel belang, om geen aanzuigende werking te hebben op de miljoenen mensen die vanwege economische motieven naar Europa willen komen. Daarom is het nodig dat de verdeling tussen vluchtelingen en economische migranten direct na aankomst wordt gemaakt, en dat de EU bindende terugkeerverdragen sluit met de landen van herkomst.

Het uitbreiden van mogelijkheden voor legale arbeidsmigratie van buiten de EU is op dit moment ongewenst. Mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt hebben al te maken met verdringing door de komst van veel Oost-Europese arbeiders en de *loopholes* die er bestaan in de Europese wetgeving. Tegelijkertijd is het belangrijk de belemmeringen voor integratie (taal, erkenning diploma's, psychische trauma's) zoveel mogelijk weg te nemen, zodat nieuwkomers dezelfde kansen op de arbeidsmarkt krijgen als alle anderen. Om te voorkomen dat er een groep tweederangsburgers ontstaat, moet er voor mensen die aankomen in Nederland vanaf dag één na aankomst een integratieplan zijn. Als het perspectief voor vluchtelingen in de eigen regio verbetert en er uitzicht is op legale vluchtroutes naar de EU voor een deel van de mensen, neemt de vraag naar gevaarlijke, illegale opties sterk af. De illegale route moet men zo onaantrekkelijk mogelijk maken.

Het belang van het migratieakkoord met Turkije is groot, want er is nog steeds geen alternatief. Griekenland is niet voorbereid op een nieuwe stroom vluchtelingen, dus samenwerking met Turkije is hard nodig. Maar we mogen niet in de situatie komen dat de deal koste wat kost overeind gehouden moet worden. Juist nu Turkije steeds verder lijkt af te drijven van Westerse waarden, mogen wij niet de fout maken ons stil te houden. In de gesprekken met Turkije moet het blijven gaan over respect voor mensenrechten en het belang van de rechtsstaat. Tegelijkertijd moet de EU dezelfde principes hoog houden waar het gaat om de behandeling en de opvang van vluchtelingen. De geloofwaardigheid van de EU staat op het spel als we daar compromissen over sluiten.













---

## ‘STINKENDE MENSEN’

---

### *De grens tussen Kroatië en Hongarije*

Een witte bus rijdt tot aan de grens tussen Kroatië en Hongarije. Zodra de Hongaarse politie een teken geeft, komen de vluchtelingen een voor een naar buiten en steken de grens over. Hun tassen worden gecontroleerd, ze krijgen eten, drinken en dekens van het Rode Kruis. Daarna gaan ze in een blauwe bus en rijden weg.

Zo gaat het tot drie keer toe. De hele operatie verloopt rustig, met af en toe wat geschreeuw als de Hongaren vinden dat de Kroaten de vluchtelingen te snel doorlaten. Bevreemdend zijn de mondkapjes en handschoenen. ‘Megélhetési bevándorlók’ noemt Viktor Orbán, de Hongaarse premier, vluchtelingen. Lastig te vertalen, maar ‘stinkende mensen’ komt aardig in de buurt. Onaanraakbaar. Angst voor besmetting dus.

De Kroatische grenswacht vertelt dat hij dit nog nooit heeft meegemaakt in de vijf jaar dat hij nu op deze normaal gesproken rustige en landelijke grensovergang werkt. Terwijl hij dit zegt, bouwen achter hem Hongaarse soldaten gestaag verder aan het grenshek dat de twee landen (weer) zal scheiden. Orbán zelf bouwt verder aan de juridische muren, met als apotheose het referendum in oktober 2016.

De blauwe bussen brengen de vluchtelingen naar een treinstation 10 kilometer verder. Uren wachten in een stilstaande trein. Vrijwilligers delen eten en drinken uit. Dan komt er bericht uit Boedapest: de trein mag vertrekken en brengt ze tot op een paar kilometer van de grens met Oostenrijk. Het is na middernacht als de trein in beweging komt.

SEPTEMBER 2015













## 9. Hoe Zweden de stresstest van de vluchtelingen crisis doorstond

LISA PELLING

Zweden, een land met iets minder dan 10 miljoen inwoners, ontving in 2015 ongeveer 163.000 asielzoekers, onder wie 51.338 Syriërs, 41.564 Afghanen en 20.858 Irakezen. Meer dan een op de tien asielzoekers in de Europese Unie (EU) vroeg dat jaar asiel aan in Zweden. Dit is het hoogste aantal asielzoekers per hoofd van de bevolking van alle Europese lidstaten. Het aantal nieuwkomers in Zweden valt in het niets bij de aantallen in opvanglanden in de conflictregio's zelf. Desalniettemin vormen de 163.000 asielzoekers in Zweden in 2015, in de woorden van minister-president Löfven, 'de grootste humanitaire opgave voor Zweden sinds de Tweede Wereldoorlog'. In de eerste helft van 2016 werd echter maar 2% van alle asielaanvragen in de EU ingediend in Zweden. Volgens de UNHCR waren dit 12.000 van de in totaal 568.000 asielaanvragen tussen januari en juni 2016. Wat is er in Zweden gebeurd? Voor ik deze vraag zal proberen te beantwoorden, zal ik eerst een beeld schetsen van de situatie in Zweden in 2015.

### Van emigratie- naar immigratieland

Hoewel Zweden in de negentiende eeuw een kwart van haar bevolking verloor aan emigratie, veranderde Zweden in de twintigste eeuw in een land van immigratie. Vandaag de dag is de Zweedse bevolking mobieler en meer verbonden dan ooit, met hoge en nog altijd stijgende immigratie én emigratie. 17% van de Zweedse bevolking is geboren in het buitenland en nog eens 21% heeft ten minste één ouder van allochtone afkomst, wat ruim boven het Organisation for Economic Cooperaton and Development (OECD) gemiddelde is.<sup>364</sup>

Zoals veel andere landen, heeft Zweden positieve ervaringen met de toegenomen mobiliteit en gereguleerde migratie. In 1952 werd de Noordse paspoortunie opgericht door de Noordse landen, inclusief Zweden. Deze unie betekende dat Noordse inwoners vanaf dat moment vrij en zonder reisdocumenten konden reizen tussen alle vijf landen van de Noordse regio (inclusief de Faeröereilanden). Gedurende de gehele naoorlogse periode heeft Zweden arbeidsimmigratie verwelkomd, hoewel permanente arbeidsimmigratie vaak werd beperkt tot economische sectoren met een grote vraag op de arbeidsmarkt.<sup>365</sup> Na de uitbreiding van de EU in 2004 maakte Zweden geen gebruik van de overgangsregelingen die de toegang tot de lokale arbeidsmarkt moesten beperken voor burgers van de nieuwe EU-lidstaten. Samen met Ierland en het Verenigd Koninkrijk gaf Zweden vanaf dat moment een van de uitbreiding in mei 2004 volledig vrije toegang tot haar arbeidsmarkt voor burgers van de tien nieuwe EU-lidstaten.<sup>366</sup>

In 2008 introduceerde Zweden de meest liberale wetgeving, volgens de OECD, voor arbeidsmigratie van alle OECD-landen. In tegenstelling tot de vele systemen enkel gericht op kennismigratie, creëert de Zweedse arbeidsmigratiewetgeving een legale manier tot arbeidsimmigratie voor alle economische sectoren, voor alle vaardigheids- en kennisniveaus, en vanuit de hele wereld. Een eerste arbeidsvergunning kan worden verstrekt met een maximale periode van twee jaar. Als een arbeidsvergunning echter binnen zeven jaar wordt verlengd tot een totale periode van vier jaar, kan er een permanente arbeidsvergunning worden verstrekt, – eventueel – gevolgd door naturalisatie. Arbeidsimmigranten mogen daarnaast hun echtgenoot of echtgenote en minderjarige kinderen meebrengen en de echtgenoot of echtgenote heeft ook het recht om te werken in Zweden.

Zweden heeft tevens het Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen uit 1951 geratificeerd. Ook heeft Zweden zich sinds de Europese Raad in Tampere in 1999 tot op de dag van vandaag actief ingespannen voor het creëren van een gemeenschappelijk Europees asielbeleid. Daarnaast heeft Zweden in de loop der jaren aanvullende gronden voor bescherming toegevoegd aan haar nationale asielbeleid.<sup>367</sup> In 2006 vond er een grondige hervorming van het asielsysteem plaats om het asielrecht en rechtszekerheid gedurende de asielpcedure en hoger beroep te verbeteren. Het eerste besluit op een asiolverzoek wordt genomen door de Zweedse immigratiedienst (*Migrationsverket*), een ondergeschikt maar

zelfstandig agentschap van de overheid. Sinds de hervormingen in 2006 worden beroepen behandeld door bestuurlijke rechtbanken. Het eerste beroep wordt ingediend bij een van de vier migratierechtbanken (*Migrationsdomstolen*) en het hoger beroep bij het Hoger Gerechtshof Migratie (*Migrationsöverdomstolen*). Dit betekent dat, net als in Nederland, de Zweedse regering beroep over asielverzoeken niet kan beïnvloeden behalve door het indienen van wetswijzigingen in het parlement.<sup>368</sup>

Zweden heeft de afgelopen decennia ook belangrijke en vooral positieve ervaringen gehad met de integratie van immigranten. Het Zweedse beleid en wetgeving met betrekking tot onderwerpen zoals anti-discriminatie en naturalisatie, worden vaak als een van de beste beoordeeld onder de OECD-landen.<sup>369</sup> De relatief succesvolle integratie van immigranten in Zweden is onder andere, maar niet onbelangrijk, gebouwd op een economie met een hoog participatiepercentage. Dit benadrukt het belang van inclusieve ontwikkelingen voor het succesvol integreren van immigranten.

Ondanks dat een relatief groot deel van de allochtone bevolking naar Zweden is gekomen als asielzoeker, is de arbeidsparticipatie van allochtonen in Zweden hoger dan het EU-gemiddelde. De arbeidsparticipatie van allochtonen is zelfs hoger dan de totale arbeidsparticipatie in landen zoals Ierland, Polen en Frankrijk. Het verschil in arbeidsparticipatie tussen de autochtone en allochtone bevolking is in Zweden echter groter dan in de andere OECD-landen en deze kloof in arbeidsparticipatie is een zeer grote uitdaging voor beleidsmakers.

Een ander groot probleem is het feit dat allochtonen vaker dan autochtonen overgekwalificeerd zijn voor hun baan. Dit is een verspilling van menselijk kapitaal, maar ook discriminerend en ondemocratisch en nadelig voor zowel de migranten, de werkgevers en de gehele economie. Daarom is het een aandachtspunt van de huidige regering om het herkennen van vaardigheden sneller en beter bereikbaar te maken.

Cruciaal voor de goede integratie van nieuwkomers is ook het sterke distributieve mechanisme voor welvaart in Zweden. Hervreiding via het belastingstelsel maakt het mogelijk om meer te investeren in het menselijk kapitaal van nieuwe immigranten, zoals taallessen (wordt nu ook gesubsidieerd voor asielzoekers waarvan de asielaanvraag nog in behandeling is) en beroepsopleiding.

## Zweden als humanitaire supermacht

Zweden is een groot voorstander van inspanningen om de band tussen migratie en ontwikkeling op internationaal niveau te versterken. Het Zweedse migratiebeleid is sinds 2003 onderworpen aan de ambitie van de regering dat ál het overheidsbeleid moet bijdragen aan een ‘rechtvaardige en duurzame globale ontwikkeling’<sup>370</sup>, dus inclusief het nationale migratiebeleid. Het bevorderen van positieve effecten van migratie op ontwikkeling is tegenwoordig een van de vier expliciete doelstellingen van het Zweedse migratiebeleid. Jan O. Karlsson, voormalig minister van Ontwikkeling, Migratie en Asielbeleid van Zweden, was medevoorzitter van de Wereldcommissie voor Internationale Migratie (GCIM) die in 2005 een eindrapport presenteerde aan de Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties. Ook was Zweden van 2013 tot 2014 voorzitter van het Wereldforum voor Migratie en Ontwikkeling (GFMD).

Zweden heeft een van de hoogste bijdragen aan officiële ontwikkelingshulp in de wereld, zowel in absolute cijfers als in verhouding tot de grootte van de Zweedse economie. Al in 1962 werd de doelstelling gezet om elk jaar 1% van het bnp te besteden aan ontwikkelingshulp. Hoewel deze doelstelling niet elk jaar is gehaald, heeft alleen Noorwegen eenzelfde grote bijdrage aan ontwikkelingshulp gehaald sindsdien. Een van de grootste uitdagingen waar Zweden nu voor staat is voldoen aan de 2030 Agenda voor Duurzame Ontwikkeling van de VN en ervoor te zorgen dat het onderwerp migratie beter geïntegreerd is in het beleid en uitvoering van Zweedse ontwikkelingshulp.

Zweden is een belangrijke mondiale speler in humanitaire hulpverlening. Humanitaire crises leiden onveranderlijk tot de verplaatsing van mensen en dit heeft ook gevolgen voor beleid over humanitaire hulp. Na de parlementaire verkiezingen in 2014 werd door de destijds nieuw gekozen rood-groene regering de ambitie verkondigd om een ‘feministisch buitenlands beleid’ te gaan voeren. Dit biedt nieuwe hoop en verwachtingen. Een feministisch perspectief benadrukt heersende machtsstructuren en heeft het streven om de machtelozen en kwetsbaren meer kansen te geven. Het is dus ook een uitstekend begin voor beleid gericht op het beschermen van de rechten van migranten.

## Wat gebeurde er in 2015?

Terugkerend naar de oorspronkelijke vraag: wat is er gebeurd in Zweden? De grenscontroles zijn waarschijnlijk het belangrijkste onderdeel van het antwoord op deze vraag. Met de instorting van de Dublin-verordening in september van het afgelopen jaar en het ontstaan van een migrantenstroom van Turkije naar het treinstation in München in Merkels Duitsland, veranderde Zweden van een land aan de rand van Europa, verborgen achter verschillende versterkte grenzen, in een land ‘praktisch grenzend aan Turkije’ zoals Anders Danielsson, de charismatische leider van de Zweedse migratiedienst, op 22 oktober 2015 zei.

Het aantal asielzoekers steeg van september tot november 2015 van drieduizend per week tot bijna tienduizend per week. In totaal arriveerden meer dan 100.000 asielzoekers in die periode van drie maanden. Op het laatst had Zweden volgens de rood-groene regering geen andere opties meer dan het introduceren van paspoortcontroles aan de Zweedse grens. Dit is een buitengewoon besluit voor elk ander Schengenland, maar in het bijzonder voor Zweden, dat al sinds de vijftiger jaren van de vorige eeuw in een paspoortunie zit met Denemarken en de andere Noordse landen. Enkele weken na de invoering van de paspoortcontroles begon de Zweedse regering met het toepassen van een van de belangrijkste onderdelen van de externe grenscontroles van de EU: het sanctioneren van vervoerders.

Vanaf 4 januari 2016 werden alle openbaarvervoermaatschappijen die passagiers over de Zweedse grens brachten verplicht om ID-checks uit te voeren voordat passagiers de trein, bus of veerboot mochten betreden. Vanaf dit moment waren zij die geen geldig identificatiebewijs hadden, zoals veel vluchtelingen, genoodzaakt om hun reis te stoppen voordat zij Zweden konden bereiken. Hierdoor werden zij gedwongen om een asielverzoek in te dienen in Denemarken of Duitsland. Na de invoering van tijdelijke grenscontroles kelderde het aantal asielzoekers dat sinds september 2015 week na week alleen gegroeid was: van 10.553 op het hoogtepunt in de tweede week van november<sup>371</sup> tot maar iets meer dan 2.000 in de week van kerst.<sup>372</sup> Volgens de Zweedse migratiedienst, zijn die tijdelijk ingevoerde grenscontroles cruciaal geweest in het bereiken van deze vermindering van het aantal asielzoekers.

Maar de regering wachtte mogelijke resultaten van verdere invoering van de controles in januari 2016 niet af. Op 24 november 2015 werd door de rood-groene coalitie tevens een grondige herziening van de Zweedse asielwetgeving aangekondigd. In de afgelopen decennia is Zweden trots geweest op het feit dat ze een humanitaire leidersrol in de EU hadden, door het aanhouden van veel minder restrictieve asielwetgeving dan haar Noordse buurlanden en meeste andere EU-lidstaten. Tijdens de aankondiging dat Zweden haar asielwetgeving zou aanpassen tot het EU-minimum, brak de groene vicepremier letterlijk in huilen uit. De nieuwe wetgeving is sinds juli 2016 van kracht, maar is met terugwerkende kracht ook van toepassing op alle asielverzoeken die zijn ingediend sinds die beruchte persconferentie op 24 november 2015.

Een einde makend aan de dertig jaar oude traditie om permanente verblijfsvergunningen toe te kennen, zijn alle verblijfsvergunningen tijdelijk toegekend onder de nieuwe wetgeving. Daarnaast zijn er door de nieuwe wetgeving strenge restricties gelegd op gezinshereniging. Vluchtelingen die een status van subsidiaire bescherming in overeenstemming met het vluchtelingenverdrag zijn toegekend, moeten zich houden aan strikte tijdlijnen en voldoen aan harde vereisten. In Zweden betreft dit meer dan de helft van alle mensen aan wie asiel is verleend. Zij hebben geen recht meer op gezinshereniging. Dit betekent geen gezinshereniging voor echtgenoten, noch voor ouders die gedurende de reis zijn gescheiden van hun kinderen, zelfs niet voor minderjarigen die alleen in Zweden zijn aangekomen. Syriërs die bescherming zoeken in Zweden zullen in het bijzonder worden getroffen door de nieuwe wetgeving. Afgelopen jaar werd aan 16.712 van de 19.394 Syriërs, ofwel 85%, een subsidiaire beschermingsstatus toegekend. Zij behoren dus in de categorie van nieuwkomers die niet langer het recht hebben om te worden herenigd met hun familie.

### 35.000 alleenstaande minderjarigen

In de herfst van 2015 was echter niet het grote aantal Syrische vluchtelingen de grootste uitdaging voor het Zweedse asielsysteem, maar de duizenden alleenstaande minderjarige vreemdelingen (amv's) die asiel aanvroegen. In 2015 vroegen bijna 35.000 amv's asiel aan in Zweden. Dat is een op de vier van alle



amv's die bescherming zoeken in de EU. Sommigen van hen komen alleen aan, omdat zij in de chaos van de reis zijn gescheiden van hun ouders. De meesten worden echter door hun families alleen op pad gestuurd, om zo niet de hele familie aan smokkelaars over te laten en deze de kosten en de risico's die samen- gaan met de reis te besparen, inclusief de gevaarlijke oversteek van de Egeïsche Zee. Het kan zelfs worden beargumenteerd dat deze kinderen en tieners de belangrijkste doelgroep zijn van de nieuwe asielwetgeving. In de woorden van de door de staat aangewezen Zweedse ombudsman, een kind-vijandige wetgeving.

In de afgelopen jaren werd aan de overweldigende meerderheid van de alleen- staande minderjarige vreemdelingen die asiel zochten in Zweden een subsidiaire beschermingsstatus toegekend. Dit betekent dat onder de nieuwe wetgeving de meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen niet kunnen worden herenigd met hun ouders en/of jongere broers of zussen. Daarnaast wordt aan de meeste alleenstaande minderjarige vreemdelingen in plaats van een permanente verblijfsvergunning alleen een tijdelijke verblijfsvergunning van dertien maanden verleend. Hierna kunnen ze een verzoek indienen om nog twee jaar te mogen blijven.

De immigratie van kinderen en jongeren kan een aanwinst zijn voor ver- grijzende landen zoals Zweden, hoewel de eerste paar jaar in Zweden kostbaar zullen zijn. Accommodatie bij pleegfamilies of in instellingen waar vierentwin- tig uur per dag personeel aanwezig is, scholen, onderwijzers, gezondheidszorg en buitenschoolse activiteiten kosten allemaal geld. Veel van deze kosten kunnen worden gezien als een investering. Het huidige onvermogen van de Zweedse regering om deze minderjarigen als zodanig te zien, benadrukt een van de belangrijkste uitdagingen van immigratie voor de welvaartstaat. Om de vruchten van immigratie volledig te kunnen plukken, moeten aanvankelijke kosten, zoals de kosten van taalles en accommodatie, worden gezien als lange termijninvesteringen. Dit zijn investeringen die zouden moeten worden ge- optimaliseerd, maar die te vaak worden gezien als kosten die moeten worden geminimaliseerd.

## Leren van de vluchtelingencrisis

Het Zweedse toelatingsbeleid voor vluchtelingen werd in de herfst van 2015 onder grote druk gezet. Het kan daarentegen ook worden gesteld dat Zweden de stresstest van de vluchtelingencrisis succesvol heeft doorstaan. Gedurende die heel dramatische herfst werden nieuwkomers in Zweden ontvangen met buitengewoon medeleven van de bevolking. Vrijwilligers hebben wonderen verricht door het opzetten van geïmproviseerde opvanglocaties, het helpen van vluchtelingen in provisorische medische klinieken en het geven van juridisch advies op treinstations. Wat nog belangrijker is, alle extreme omstandigheden in overweging nemende: de vluchtelingen werden opgevangen door een relatief goed functionerende asielsorganisatie. Dankzij de Zweedse gedecentraliseerde overheid, konden de zelfstandige gemeentes en onafhankelijke overheidsinstanties snel en flexibel, en financieel genereus gesteund door de regering in Stockholm, aan het werk gaan.

Door het hele land hebben leerkrachten, maatschappelijk werkers en stedenbouwkundigen kalm, zelfverzekerd en efficiënt gereageerd op de buitengewone uitdagingen waar zij voor stonden, zoals het verstrekken van onderdak, voedsel en duizenden nieuwe leslocaties. Het asielsysteem stond onder grote druk, maar ondanks de vrees dat het zou instorten, is dit niet gebeurd. Een van de landelijke gemeentes die onder grote druk stond was de noordelijke gemeente Norberg, met de bijnaam het ‘Libanon van Zweden’. Deze kleine gemeenschap van ongeveer 4.000 inwoners ontving meer dan 1.000 asielzoekers. In november 2015 werd burgemeester Åsa Eriksson een inspiratie voor velen door te zeggen: ‘Als iemand mij anderhalf jaar geleden had verteld dat wij 1.000 vluchtelingen zouden ontvangen in Norberg had ik gezegd: “Dat is onmogelijk”. Maar het is wel mogelijk. We hebben nieuwe werkwijzen gevonden, nieuwe slimmere oplossingen. Ik denk dat alle Europese landen en alle Zweedse gemeentes dit zouden kunnen doen.’<sup>373</sup>

De enorme aantallen nieuwkomers zoals in de herfst van 2015 zullen waarschijnlijk niet nog een keer gehaald worden, maar zo wel, dan kunnen we het opnieuw aan. ‘Wir schaffen das’, zoals we ook in 2015 konden. Gedurende de herfst van 2015 heeft Zweden geleerd dat de kosten van het toelatingsbeleid

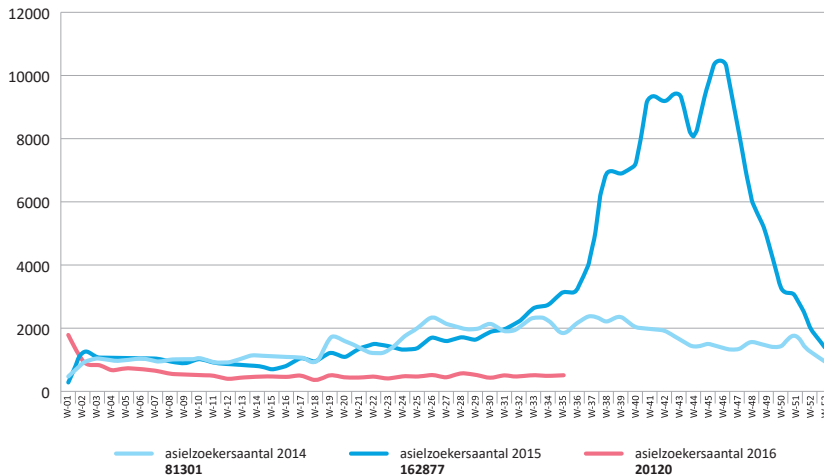
voor vluchtelingen gecompenseerd kunnen worden gedaan door ‘vluchtelingen keynesianisme’. Het toelaten van vluchtelingen creëert nieuwe banen: er moest immers een groot aantal leraren, maatschappelijk werknemers, gezondheidspersoneel en immigratieambtenaren worden aangenomen. Omdat aan de ene kant de meeste kosten van de opvang van vluchtelingen werden gedragen door de centrale overheid, en aan de andere kant een groot aantal vluchtelingen werd opgevangen of gehuisvest in landelijke en vaak economisch zwakke regio’s, zorgde dit voor een herverdeling naar lage inkomenssectoren in de economie en lage inkomensregio’s. Ook waren er grote positieve dynamische effecten van deze herverdeling.

In februari werd verwacht dat het bnp-groecijfer van Zweden 3,6% zou bereiken in 2016. Dit is het hoogste cijfer van alle Noordse landen en hoger dan de groecijfers van de Verenigde Staten, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk.<sup>374</sup> Daarnaast wordt een daling van de werkloosheid van 7,4% in 2015 naar 6,7% in 2017 voorspeld.

### Is de omslag tijdelijk, of is dit de nieuwe positie van Zweden?

Het antwoord op deze vraag is afhankelijk van een centrale, in de lucht hangende, vraag: als de asielrestricties versoepeld worden, zal de situatie zoals die was in de herfst van 2015 – wat werd ervaren als een gigantische, ongecontroleerde toestroom van asielzoekers – terugkomen? Er zijn veel redenen waarom dit onwaarschijnlijk is. Ten eerste ziet Europa er nu heel anders uit. Een domino-effect dat Zweden heeft helpen ontketenen met de invoering van de grenscontroles heeft gezorgd voor gesloten grenzen op verschillende plekken langs de Balkanroute, helemaal terug tot de grens tussen Turkije en Syrië. Zelfs al zouden vluchtelingen naar Zweden willen reizen, de kans dat zij de hele route naar Noord-Europa succesvol volbrengen, is veel kleiner dan een jaar geleden.

De volgende figuur illustreert hoe dramatisch de herfst van 2015 was en hoe anders de situatie een jaar later.



Bron | Swedish Migration Board, 9 september 2016

Een andere reden waarom het huidige, restrictievere Zweedse asielbeleid wellicht niet zal voortduren zijn de opgedane ervaringen. De Zweedse centrale overheid en gemeentes hebben de stresstest van de vluchtelingenopvang doorstaan, in ieder geval op de korte termijn. Het eerdere *trackrecord* van toegankelijkheid en integratie geeft vertrouwen dat de instroom van 2015 beheersbaar zal zijn. De Zweedse economie is sterk, ook al zullen werkloosheidscijfers er een stuk slechter uitzien zodra het grote aantal vluchtelingen uit 2015 tot de arbeidsmarkt toetreedt. Het belangrijkste argument voor het opheffen van het huidige asielbeleid zal echter komen van de vluchtelingen zelf. De nieuwe asielwetgeving is van kracht sinds 21 juli 2016. In september 2016 zijn de eerste uitspraken, gebaseerd op de nieuwe wetgeving, bekend gemaakt. Sommige hiervan zijn hartverscheurend.

Zoals de zaak van een alleenstaand achtjarig Iraaks jongetje dat recentelijk zijn asielbesluit heeft mogen ontvangen. De Zweedse immigratiedienst besliste dat de achtjarige jongen, gevlucht uit een door de Islamitische Staat gecontroleerde regio in Irak, bescherming nodig heeft in Zweden, maar dat hij hier niet met zijn ouders herenigd kan worden. Dit besluit geeft de jongen twee opties: ofwel hij keert terug naar een regio en situatie die door de Zweedse overheid

wordt beschouwd als levensbedreigend, of hij blijft in Zweden wonen zonder zijn ouders. In een dergelijke situatie kiezen veel ouders voor een derde optie. Deze is proberen hun familie te herenigen door alle familieleden te onderwerpen aan de enorme lasten en risico's van de grillige reis door Turkije en Europa.

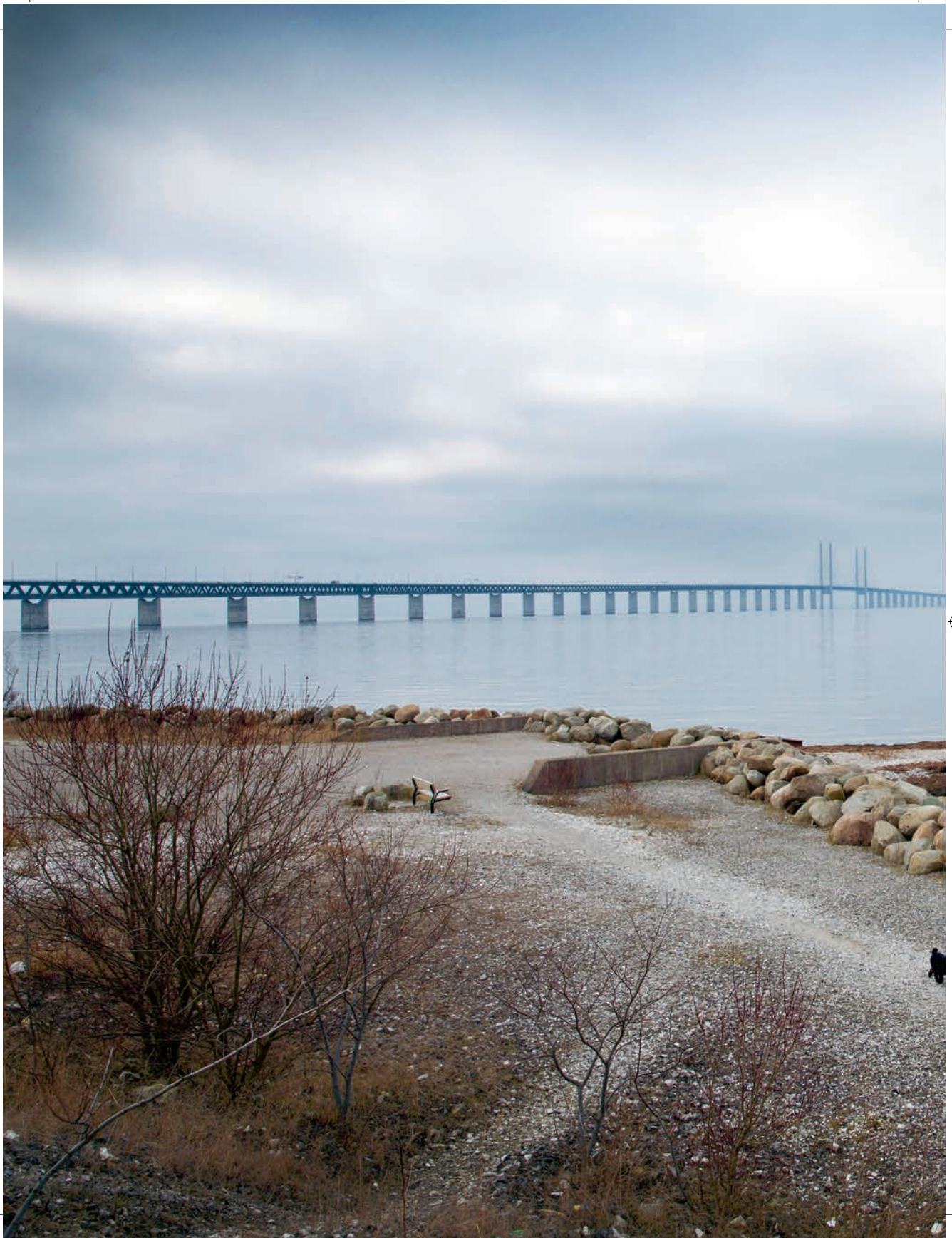
In deze nieuwe periode van de Zweedse omslag zullen advocaten zich aan de frontlijn bevinden. Omdat de overheid een Zweeds asielbeleid heeft gecreëerd dat is afgestemd op de minimumstandaarden van de EU, maar niet eronder, zullen advocaten die op Europees niveau asielzaken winnen wellicht invloed hebben op de implementatie van de nieuwe wetgeving. Vanwege de langzame juridische processen op Europees niveau zal deze invloed echter gelimiteerd zijn. Advocaten staan ook aan de frontlinie als de slachtoffers van het nieuwe beleid hun lot moeten aanhoren. Het zijn de advocaten die de zware klus hebben gekregen om hun cliënten, vluchtende mensen, te informeren dat hun asielaanvraag is afgekeurd of dat de wreedheden waarvoor zij gevlucht zijn genoeg zijn voor een verblijfsvergunning in Zweden, maar niet gruwelijk genoeg om deze bescherming ook te bieden aan hun families.

Zoals de twaalfjarige jongen die zich vastklampte aan zijn advocaat, een vriend van mij, en weigerde los te laten. Deze jongen moeten vertellen dat, als hij wil genieten van de bescherming die Zweden hem biedt, hij zijn familie jarenlang niet zal terugzien, was moeilijker dan in woorden uit te drukken is, aldus mijn vriend. De kans is groot dat, als meer Syrische en Irakese vluchtelingen hun asielbesluit zullen ontvangen en hun lot openbaar wordt gemaakt, de harten van een toenemend aantal Zweden zal breken door de pijnlijke realisatie dat dit de consequenties zijn van de nieuwe wetgeving. Asielwetten zijn de nalatenschap van humanitaire vooruitgang. Deze vooruitgang is gestaag, maar langzaam. De heersende opvattingen over wat redelijk, dus humaan, rechtvaardig, etcetera is, zullen niet snel veranderen.

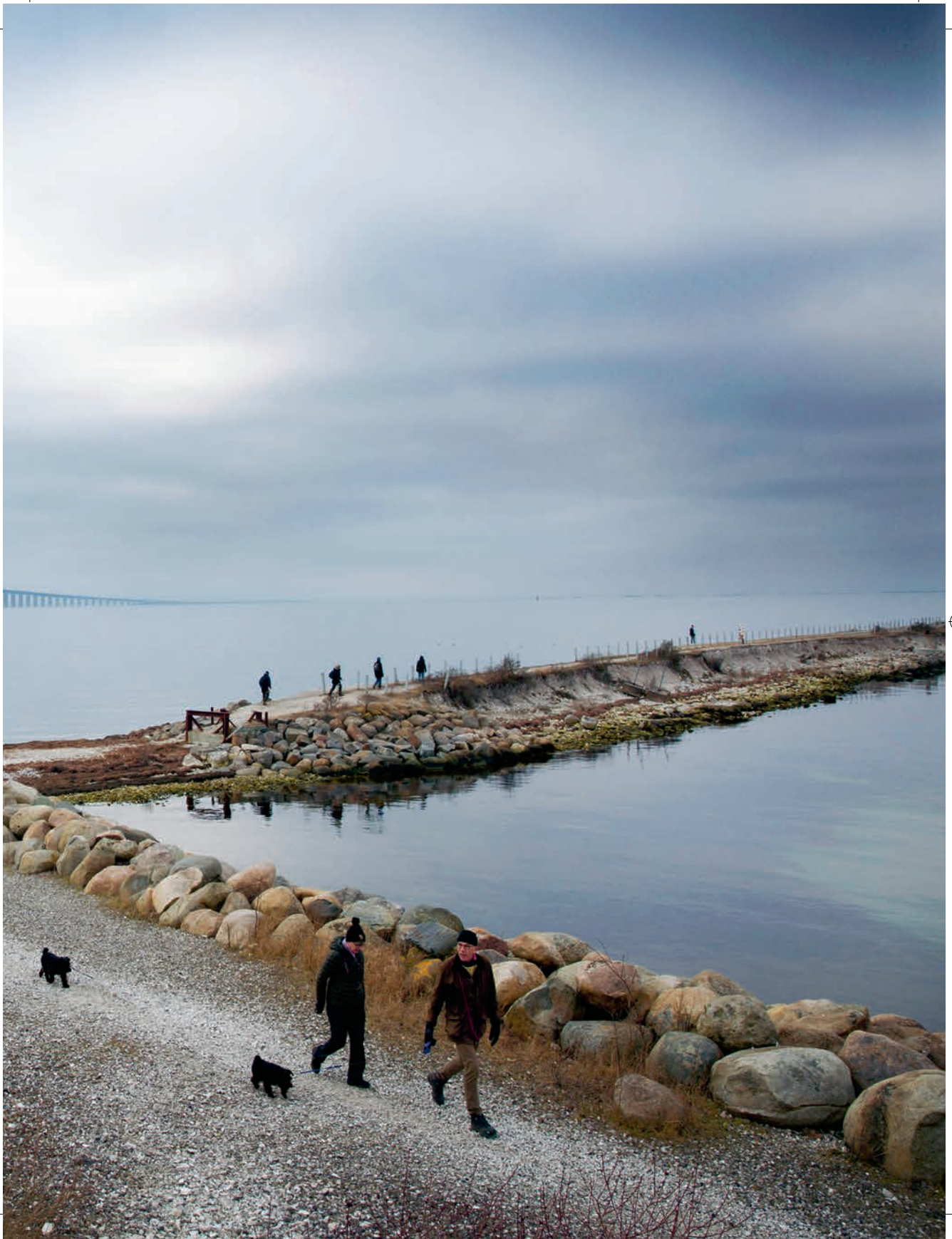
Het twaalfjarig jongetje dat zich vastklampt aan zijn advocaat zal het weinig troost bieden, maar zijn verhaal en het aangrijpende lot van vele anderen zoals hij, zullen een beslissende rol spelen in een terugkeer naar een minder repressief migratiebeleid. Zolang paragrafen veranderen in mensen en statistieken een menselijk gezicht krijgen, is er hoop.

*Tekst vertaald uit het Engels door Maren Backbier*

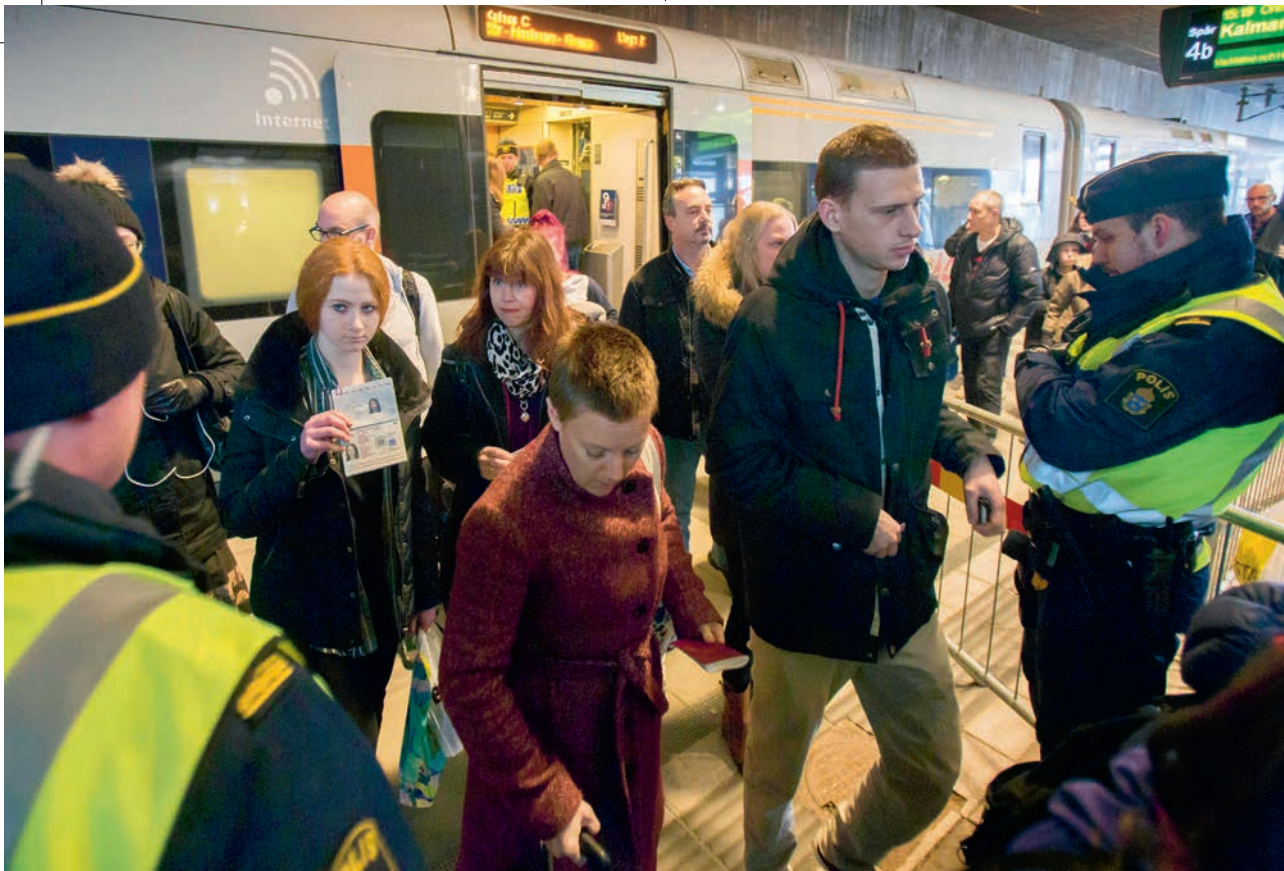












---

## THE BRIDGE

---

### *Gesloten grens in gastvrij Zweden*

De Øresund-brug die Denemarken en Zweden met elkaar verbindt, staat symbool voor de Noordse paspoortunie. Sinds 1958 kunnen inwoners van de Scandinavische landen zonder paspoort naar en door elkaars landen reizen.

In 2015 ontving Zweden 163.000 vluchtelingen. Een jaar eerder, in 2014, was de instroom al 80.000. Omdat deze aantallen zelfs voor een land als Zweden te veel zijn, besloot de linkse regering de grens te sluiten. Je kunt het land alleen binnen met een geldig paspoort of ander ID-bewijs.

De Zweedse grenspolitie vertelt over de controles: ‘Als we zeggen “wagon 3”, dan checken we iedereen. We doen niet aan *ethnic profiling*. Soms steken mensen meteen hun hand op en zeggen “asiel”. Als iemand asiel wil aanvragen, brengen we hen naar het aanmeldcentrum van Migrationsverket.’

Het meest opvallende aan het aanmeldcentrum is de lege wachtruimte. De teamleider vertelt dat die dag drie mensen zijn binnengekomen, aangetroffen op de veerboot van Duitsland naar Zweden. Omdat het zo rustig is, hebben de asielzoekers de procedure van de eerste dag (eerste gehoor, foto’s en vingerafdrukken) doorlopen en zijn ze naar een hotel gebracht om tot rust te komen. Daar blijven ze enkele dagen voor ze naar een van de asielzoekerscentra elders in Zweden gebracht worden.

Er staan twee dozen: ‘Dublin’ en ‘Normal’. Als een naam voorkomt in een van de databases, dan gaat het formulier in de ‘Dublin’-doos. Zo niet, in ‘Normal’. Bijna iedereen is nu ‘Dublin’, bijna niemand is nog ongeregistreerd.

FEBRUARI 2016











IO.

## Duitsland, geen zomersprookje

MICHAEL BRÖNING

*Ik heb een droom  
we zetten alle grenzen open  
en laten iedereen naar binnen'*

*Konstantin Wecker*

De beelden van de Duitse 'welkomstcultuur' in de zomer van 2015 gingen de wereld rond. Maar daadwerkelijk was het 'welkomstwonder' noch een wonder noch een cultuur, maar een fase van unieke politieke polarisering. In het vervolg vonden niet alleen 890.000 vluchtelingen en migranten hun weg naar de Bondsrepubliek, maar ook deden rechtspopulisten voor de eerste keer hun intrede in het naoorlogse Duitse politieke stelsel. Dat ging gelijk op met een ongekende teruggang van de goedkeuringscijfers van de Duitse bondskanselier en een grootschalig verlies van vertrouwen van delen van de bevolking; niet alleen in de mainstream media, maar ook in de oplossingsgerichtheid van de politiek in het algemeen.

### 'Refugees Welcome!'

Het was een onopvallende tweet die het federaal bureau voor migratie op 25 augustus 2015 de wereld instuurde: '#Dublin maatregelen voor Syriërs worden op dit moment voor een groot deel niet verder verwerkt.' Maar in politiek opzicht was dit bericht van groot belang. Het bericht was het startschot voor een politiek die, gezien de desastreuze toestanden in het Midden-Oosten, op de

Middellandse Zee en op de zogenaamde ‘Balkanroute’ en niet op de laatste plaats ook in Hongarije een ongekennde koers van feitelijke grensopeningen inluidde.

Wat volgde waren eerst ontroerende plaatjes: in Duitse steden organiseerden vrijwilligers zich en vluchtelingenhelpers werkten vrijwillig in azc’s en op treinstations. Gevestigde organisaties hielden toezicht bij noodopvanglocaties. In scholen, kinderdagverblijven en universiteiten verzamelden vrijwilligers donaties. De politie sloot snelwegen af, treinbedrijf Deutsche Bahn deed vluchtelingen een aanbod om kosteloos te reizen en het leger bood hulp aan overbelaste gemeenten. Bureaus van burgerzaken, stadsbesturen en de federale overheid werkten extra diensten. Privépersonen fungeerden met de eigen auto als vluchthelpers. Vluchtelingenorganisaties zetten zich in voor een menswaardige opname, huisvesting en verzorging van de asielzoekers. Privépersonen openden hun woningen of toonden betrokkenheid als taalonderwijzer of begeleider voor de dagelijkse bezigheden.

Omdat de instituties op Bonds-, deelstaat- en gemeentelijk niveau niet waren voorbereid op een instroom van zulke grote aantallen van mensen, completeerden en vervingen dit soort initiatieven vanuit de samenleving de structuren van de staat. De welkomeuforie van deze talrijke initiatieven kon terug gezien worden in een brede coalitie van gevestigde instituties die de euforie oppakten en versterkten. De Bondsregering, de oppositie, werknemersverenigingen, vakbonden, kunstenaars evenals intellectuelen en religieuze gemeenschappen werkten samen.

Al in de beginfase van dit proces was de vermenging van juridisch duidelijk gedefinieerde begrippen opvallend. Er werd steeds minder onderscheid gemaakt tussen de categorieën ‘vluchteling’, ‘asielzoeker’, ‘migrant’ en ten slotte ‘nieuwe burger’, en ook door de politiek bijna willekeurig gebruikt. Formele verschillen tussen personen die het moederland verlieten zonder gevaren in eigen land te moeten vrezen (migranten), personen die vanwege hun etniciteit, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of toebehoren tot een bepaalde sociale groep hun land verlieten (vluchtelingen zoals gedefinieerd door de conventie van Genève), en asielzoekers, personen die in het land van herkomst politiek vervolgd werden en niet uit een veilig derde land komen, werden steeds minder relevant. Deels werden er bewust vraagtekens bij deze verschillen gezet. Heribert Prantl,

invloedrijk hoofdredacteur van de *Süddeutsche Zeitung*, verklaarde bijvoorbeeld ‘het geloof dat men vluchtelingen zou kunnen sorteren: in ‘goede’ vluchtelingen, die alleen vanuit politieke redenen, en ‘slechte’ vluchtelingen, die alleen vanuit economische redenen zouden komen’ tot een van de ‘grondmisvattingen van de voorgaande decennia’.<sup>375</sup>

Een vergelijkbaar proces van de uitbreiding van definities kon men zien met betrekking tot het thema vluchtoorzaken. Initiatieven als *Pro-Asyl* probeerden – grotendeels succesvol – het spectrum van door de samenleving te accepterende vluchtoorzaken te vergroten. Naast de tot die tijd geaccepteerde – en in de grondwet gedefinieerde – categorieën als ‘politieke vervolging’ gingen, tenminste in het publieke debat, gelijkwaardige categorieën, als ‘milieu’ en ‘klimaatvluchteling’, respectievelijk het concept van de ‘overlevende vluchteling’ staan – dat moeilijk van arbitraire zelfdefinitie is te onderscheiden. Niet in de laatste plaats werd ook het begrip ‘vluchteling’ steeds kritischer beoogd. Geoperd werd hier dat een – alleen beperkt etymologisch bepleitbare – tendens van afwaardering van het begrip, door het einde ‘-ling’, voorkomen zou worden door het gebruik van het begrip ‘gevluchte’.

Niettegenstaande de ontoereikendheden van de definities waren politici, ongeacht de partijgrenzen, positief en heetten zij ‘vluchtelingen’ welkom. Leden van de Bondsdagen vervingen hun profielen op sociale media met ‘*Refugees Welcome*’-berichten. Op de websites van de partijen verkondigden brede banners dezelfde boodschap – een opmerkelijke carrière voor een slagzin die voorheen als eis op zwarte capuchons was te zien. In de daaropvolgende weken werd de *Refugee*-welkom-boodschap, ongeacht de partijen en door verschillende politieke lagen, opgepakt: vakbonden, hogescholen, scholen, voetbalverenigingen, bedrijven, stadstheaters, verkeersbedrijven, universiteiten, radiostations en stadsmusea verklaarden: *Refugees Welcome*.

Kenmerkend voor het politieke klimaat van de zomer van 2015 is het feit dat vanuit de gevestigde partijen, tenminste via officiële kanalen, aanvankelijk bijna geen protest tot deze in Europese vergelijking bijna eenmalige positie werd geformuleerd. Discussies in de Bondsdag werden op een harmonieuze manier gevoerd, er was geen wedstrijd over dit onderwerp tussen de partijen. Enige uitzondering binnen het spectrum van de gevestigde partijen was de *Christlich*

*Soziale Union* (CSU), wiens voorzitter en minister-president van Beieren, Horst Seehofer, zich enigszins distantieerde van de bondskanselier, herhaaldelijk pleitte voor een ‘bovengrens’ voor de immigratie van vluchtelingen, dreigde met een grondwetsklacht van Beieren en in het openbaar overleg had met de Hongaarse premier Viktor Orbán.

Twijfel werd, zo die er was, gearticuleerd *binnen* de gevestigde partijen. Herhaaldelijk kwamen geruchten op over meningsverschillen in de CDU/CSU-fractie, die echter zelden konden worden bevestigd. Een netwerk van lokale CDU-politici, burgermeesters en leden van deelstaatsparlementen publiceerde een brief en ook op sommige partijbijeenkomsten kwam het tot meningsverschillen tussen oudgedienden en de bondskanselier. De ontevredenheid binnen de CDU kon echter door interventie van de bondskanselier snel worden gesust. Een partijbijeenkomst op 14 december 2015, die met spanning werd afgewacht, eindigde voor Merkel in een negen minuten lange jubel voor het herhalen van haar belofte ‘*Wir schaffen das*’.

Ook binnen de Duitse sociaal-democratie ontstonden maar incidenteel discussies, langs de lijnen van de linker- en rechtervleugel van de partij, over nuances die echter nooit in fundamentele oppositie tegen de koers van de bondskanselier uitmondde. SPD-voorzitter Sigmar Gabriel pleitte, naast de solidariteit voor de vluchtelingen, ook voor ‘een nieuw solidair project voor onze eigen bevolking’, maar een principiële andere insteek was voor de partijtop niet alleen moreel onaanvaardbaar, maar ook vanuit partijperspectief onmogelijk. De partij zou de bondskanselier in de vluchtelingenpolitiek ‘niet links kunnen inhalen’. Het meest openbaar waren de partij-interne twisten binnen de Linkspartei, waar vooral Sahra Wagenknecht met oog op haar vaste politieke kiezers ‘capaciteitsgrenzen in Duitsland’ beargumenteerde. Dit tot het verdriet van grote delen van de eigen partijtop.

Kenmerkend voor de boodschappen van de partijen was geen scepsis, maar solidariteit. Met vluchtelingen – en feitelijk met de vluchtelingvriendelijke koers van de bondskanselier. Vanaf het begin ging het ook over principiële kwesties. Bondspresident Gauck maande de Duitsers om het begrip van de natie opnieuw te definiëren en wel als een ‘Gemeenschap van verschillen’<sup>376</sup>, terwijl in Duitse kwaliteitskranten columnisten schreven over de willekeur van geboorteplaat-

sen, die feitelijk ‘puur toeval’ waren en ‘niets waaraan men recht zou kunnen ontlenen’.<sup>377</sup> Vanuit culturele kant kreeg de koers van de bondskanselier brede ondersteuning. De *Berliner Philharmoniker* speelden benefietconcerten, in München verzamelden zich de sterren van de Duitse popmuziek voor een ‘dankconcert’ voor de vrijwilligers. Al eerder hadden zangers als Udo Lindenberg en Campino de koers van de bondskanselier ondersteund, en had tv-ster Til Schweiger de inrichting van een privé-gefinancierde azc beloofd.

De overduidelijke euforie in Duitsland kreeg ook op Europees en globaal niveau bijval. VS-president Obama verklaarde – wel pas in 2016 – dat de bondskanselier met haar vluchtelingenbeleid ‘aan de juiste kant van de geschiedenis’ zou staan. Het tijdschrift *Time* benoemde de bondskanselier tot ‘*Person of the Year*’, terwijl ook de Paus net als de president van de Wereldbank en George Clooney hun zegen gaven. De bondskanselier werd ook wel eens genoemd als topkandidaat voor de Nobelprijs voor de Vrede van 2015. Dat alles werd weerspiegeld in een verslaggeving die al in de herfst van 2015 door sommige kwaliteitsjournalisten als ‘Welkomstjournalistiek’ werd gekarakteriseerd.<sup>378</sup>

### ‘Welkomstjournalistiek’

In augustus 2015 stond op de voorpagina van *Die Zeit*, de grootste weekkrant van Duitsland, het woord: ‘*Willkommen*’. Thema van deze editie waren bijdragen ‘vanuit een land dat een hand uitreikt naar vreemdelingen’. Tegelijkertijd publiceerde Duitslands grootste boulevardkrant *Bild* in een bijna ongelofelijke breuk met eerdere redactionele richtlijnen een bijlage in het Arabisch, die, in een oplage van veertigduizend, met de kop ‘*Willkommen in Berlin*’ werd uitgedeeld. Daarnaast startte *Bild* een ‘Wij helpen’-actie, die de boodschap: ‘Duitsland laat zien: Vluchtelingen welkom!’ propageerde. Deze extra pagina, die vooral voor online gebruikers was aangemaakt, riep op om te ‘laten zien, hoe u kunt helpen’, verzamelde tips (‘Zo helpt u op de juiste manier!’) en verzamelde ‘100 stemmen tegen vluchtelingenhaat’ (‘steeds meer doen mee’).<sup>379</sup>

Deze toon was kenmerkend voor een groot deel van de zomerse verslaggeving. Op 1 september stelde *Bild* ‘12 redenen waarom wij ons verheugen op vluchtelingen’, op 8 september schreef het *Flensburger Tagesblatt* ‘Vluchtelin-



gen: welkom in Duitsland!', terwijl de *Märkische Allgemeine* vluchtelingen begroette met 'Welkom in Brandenburg' en de *Süddeutsche* op 12 september niet vluchtelingen, maar 'Migranten, eindelijk welkom in Duitsland!' schreef. Op de publieke radio *Deutschlandfunk* begon in de zomer van 2015 het nieuws met rustige pianomuziek en vluchtelingenkinderen die over hun dromen vertelden. Tv-series op de vooravond hadden het lot van vluchtelingen als onderwerp en in het *heute journal* had nieuwslezer Claus Kleber moeite om zijn tranen in bedwang te houden toen hij het nieuws afsloot met het verhaal van een stadsbuschauffeur uit Erlangen. Deze had vluchtelingen in het Engels in zijn stadsbus welkom geheten. 'Het kan toch zo simpel zijn', resumeerde Kleber met een stem vol emotie.

Inderdaad kan men stellen dat het Duitse journaal in de zomer van 2015 iets te makkelijk met de situatie is omgegaan. In een hele serie persconferenties en interviews met de bondskanselier werd nauwelijks kritisch doorgevraagd. Dit werd heel duidelijk in de zomerpersconferentie van 31 augustus 2015, waarin Angela Merkel voor het eerst de formulering '*Wir schaffen das*' uitte.

In haar inleidende verklaring verwees de bondskanselier naar 800.000 verwachte vluchtelingen, die tot het eind van het jaar de Duitse grenzen zouden oversteken. Vervolgens zei zij dank aan de 'tallose mensen die er vandaag de dag zijn voor de vluchtelingen en wiens aantal nog steeds groeit'. Daaropvolgend sprak zij de verzamelde media toe, om dank te zeggen voor de 'vele prachtige berichten die vooral in de laatste dagen veel goede burgers de mogelijkheid (hadden gegeven) om mensen vergelijkbaar met zichzelf in de berichtgeving terug te zien'. Aan het einde van haar inleidende verklaring was er de routinematige mogelijkheid om vragen te stellen. Maar vragen naar de opvang, naar de vooruitzichten van de migratiebewegingen of de oorzaken en mogelijke grenzen van het 'Welkom' werden niet gesteld. In plaats daarvan hadden de eerste drie vragen betrekking op rechtsextremistische gebeurtenissen in Oost-Duitsland, de Oost-West dialoog als mogelijke achtergrond en het rechtsproces voor het verbieden van de rechtsextremistische NPD.

Deze 'vele prachtige berichten' die de bondskanselier verheugden, waren geen verbeelding, maar realiteit. Een studie van de *Hamburg Media School* liet een eenduidige trend zien in de verslaggeving. Voor het onderzoek waarvan

de resultaten voor het eind van 2016 voorliggen, werden 19.000 bijdragen geanalyseerd, die in het jaar 2015 werden gepubliceerd. De wetenschappers concludeerden dat 82% van alle gepubliceerde bijdragen over de vluchtelingenproblematiek enigszins positief was, 12% van de bijdragen was puur rapporterend en slechts 6% besteedde aandacht aan problematische aspecten van de vluchtelingenproblematiek.<sup>380</sup>

Deze verslaggevingstendens was goed bedoeld, maar werd door de bevolking kritisch bekeken. Niet alleen rechtspopulisten speelden in op deze stemming met begrippen als ‘Leugen-’ en ‘Pinokkio-pers’. Een groot deel van niet-populistische burgers vond dat de algemene trend vooringenomen was. Een peiling van het Allensbach Instituut in december 2015 bracht naar voren, dat 47% van de ondervraagden de verslaggeving over de vluchtelingensituatie als ‘eenzijdig’ beschreef. 53% was van mening dat de media ‘een ontoereikend beeld van de vluchtelingen’ lieten zien.<sup>381</sup>

Parallel aan deze ontwikkeling zag men in de sociale media een, tot die tijd ongekend, moreel verval van schelden en haatstatements tegen de gevestigde politiek, vluchtelingen, migranten en vluchtelingactivisten. In het verdere verloop van de zomer schakelde een groot deel van de Duitse online media de commentaarfunctie onder berichten over de vluchtelingencrisis uit. Minister van justitie Heiko Maas maakte afspraken met Facebook, Twitter en Google, over maatregelen tegen online haatberichten.

### Rechtvaardiging van het ‘Wees welkom’

Niet alleen internationale waarnemers, maar ook veel Duitsers waren verrast door de omvang van de Duitse welkomststemming en de determinerende psychologische, emotionele en historische achtergronden. Een analyse van de motivatie voor de welkomstcultuur moet een diep gevoelde impuls van menselijke hulpvaardigheid onderkennen, die voor veel betrokken helpers de doorslag gaf. Wolf Lepenies citeert hier treffend het begrip ‘dialectiek van het hart’.<sup>382</sup> Het centrale instrument zullen de gruwelijke berichten vanuit de Middellandse Zee zijn geweest, die niet alleen door de macht van de beelden een indrukwekkende boodschap van het leed in het publieke debat bracht. Hier moet zeker

ook het beeld van het Syrisch vluchtelingenkind Aylan Kurdi worden genoemd, wiens levenloze lichaam begin september in de buurt van Bodrum aan land werd gespoeld en begrijpelijke verontwaardiging tot gevolg had. Deze impuls van hulp willen verlenen lijkt ook nu nog even integer als voorbeeldig.

Deze positieve welkomsthouding werd niet alleen in de media geënceneerd, maar ook door de politiek als zonder alternatief beschreven. Opmerkelijk is dat de regering een afwijzen van vluchtelingen als onmogelijk presenteerde. De bondskanselier verklaarde bijvoorbeeld, tijdens een persconferentie met haar Oostenrijkse collega Werner Faymann op 15 september, de beslissing om het voor vluchtelingen die in Oostenrijk en Hongarije vastzaten mogelijk te maken om verder te reizen door te verwijzen naar enorme druk die ermee gemoeid was: 'Ik kon niet 12 uur wachten, de mensen marcheerden gewoon naar de grens toe.' Later verklaarde de bondskanselier: 'Als we nu al moeten beginnen ons te verontschuldigen omdat wij in noodsituaties een vriendelijk gezicht laten zien, dan is dit niet mijn land.'

Ongeveer drie weken later stelde Merkel in een talkshow dat het onmogelijk was om de grenzen voor vluchtelingen te sluiten: 'Het heeft geen nut om iets te beloven wat ik niet waar kan maken. Wij kunnen de grens niet sluiten. Als men een hek bouwt, gaan de mensen naar andere wegen zoeken. Er is geen opnamestop.' Een opmerkelijke bekentenis van de eigen machteloosheid. Enkele dagen later voegde zij in de Bondsdag hieraan toe: 'Isolationisme in de 21<sup>e</sup> eeuw is een illusie'. Waarschuwingen – bijvoorbeeld door de Bondspresident naar eindige hulpmogelijkheden – werden als 'veroorzaken van onzekerheid bij de mensen' afgedaan.<sup>383</sup>

Parallel aan de, vooral in de beginfase spontane en emotionele, algemene welkomstsignalen ontstond een narratief dat aan de altruïstische welkomsthouding een element van eigenbelang toevoegde. In deze weken werd het begrip 'verrijking door vluchtelingen' ook in economisch opzicht gebruikt. Bijna geen week ging voorbij zonder dat er berichten van economische instituten waren die economische kansen zagen in de komst van vluchtelingen. Marcel Fratzscher, president van het *Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung*, stelde: 'Beste vluchtelingen, het is goed dat jullie hier zijn, omdat jullie met jullie vaardigheden, ideeën en grote motivatie ons helpen om onze welvaart langdurig zeker

te stellen, open en tolerant te worden en daarmee ook de samenleving te laten groeien en economisch tot bloei te brengen.’

Vicekanselier en minister van economische zaken Gabriel stelde dat Duitsland per jaar 500.000 vluchtelingen zou kunnen opnemen en integreren. De vluchtelingen zouden het juiste antwoord zijn op het gebrek aan vakkundig personeel in Duitsland. En minister-president van Rijnland-Palts Malu Dreyer verklaarde dat zij ‘meer gemotiveerde, slimme en gekwalificeerde mannen en vrouwen voor onze arbeidsmarkt’ verwachtte. Minister van werkgelegenheid Andrea Nahles waarschuwde tegelijkertijd in september 2015 voor onrealistisch optimisme. Syrische artsen zouden ‘niet de standaard’ zijn en dit zou zich ook vertalen op de werkloosheidsstatistieken.

Het *Institut der deutschen Wirtschaft* stelde daarentegen dat vluchtelingen het gebrek aan vakpersoneel zouden kunnen verminderen en een ‘substantiële bijdrage tot groei en welvaart zouden kunnen leveren’. Ook het economisch instituut *RWI* beargumenteerde dat ‘positieve effecten van de vluchtelingen-beweging’ mogelijk waren. Op de middellange en lange termijn zouden de immigranten de druk op het sociale stelsel kunnen verlichten.

Herhaaldelijk leverden ook de voorzitters van de Duitse beursgenoteerde bedrijven bijdragen aan het debat en stelden dat de migranten die onderweg waren naar Duitsland aan de beroepsvereisten van de werknemers voldeden. Daimlervoorzitter Dieter Zetsche zei bijvoorbeeld over vluchtelingen: ‘Precies naar dit soort mensen zijn wij bij Mercedes op zoek.’

Ook de vakbonden positioneerden zich positief tegenover vluchtelingen. Hoewel er zorgen waren dat de migratie van laagopgeleide werknemers problemen met het minimumloon zou kunnen opleveren, kozen ook zij voor de vluchtelingen verwelkomende kant. Opvallend is bijvoorbeeld een publicatie van de vakbond *DGB Nord* die in een ‘Position für den Norden zur Flüchtlingspolitik’ verklaarde dat: ‘Honderdduizenden vluchtelingen (...) zijn geen risico, maar een kans voor economische groei. De *DGB* neemt verantwoordelijkheid om de welkomstcultuur te versterken en vluchtelingen te ondersteunen.’

Ook het demografische argument doelde op eigenbelang. Met de al decennialang aanhoudende terugloop van de Duitse bevolkingscijfers werden de aankomende vluchtelingen gebruikt om te argumenteren dat de migratie diende

om de economisch sterke positie van Duitsland voor de toekomst te behouden. Wetenschapsjournalist Hendrik Müller bestempelde de migratiegolf als een ‘onverwachte zegen voor Duitsland’.<sup>384</sup>

De zomer van 2015 werd ook gekenmerkt door stemmen die een constructieve bijdrage van de migranten beargumenteerden. Al dan niet verbazingwekkend waren deze vooral in het rood-groene circuit te vinden. Zo kreeg dit statement van de fractievoorzitter van de groene partij Katrin Göring-Eckardt veel bijval: ‘Ons land gaat veranderen, sterk veranderen. En ik verheug me daarop!’ Op een vergelijkbare manier reageerde ook de onderwijs- en cultuurpolitieke afgevaardigde van de groene fractie in de deelstaat Rijnland-Palts. Zij gaf gehoor aan een oproep van de *Huffington Post* en heette vluchtelingen welkom ‘omdat ik graag wil leren om de kleine wereld van Europa door jullie ogen te zien! Omdat ik grenzeloos nieuwsgierig ben! Omdat ik graag Somalisch kook, Eritrees trommel, Afghaanse zweefvliegers achterna kijk en überhaupt meen dat het onbekende het leven levenswaardig maakt.’

Herhaaldelijk werd de vluchtelingencrisis gepresenteerd als bijna logisch resultaat van politieke fouten van het Westen. In dat opzicht was de welkomstcultuur een logisch gevolg van het zelf aangerichte politieke en gemeenschappelijke leed. De manier waarop deze argumentatie werd vormgegeven, verschilde aanzienlijk tussen de politieke kampen. Terwijl minister van Financiën Wolfgang Schäuble nuchter sprak van een ‘Rendez-vous van de Duitsers met de globalisering’, waren in de media ook kritische stemmen te horen. Herhaaldelijk werd daarbij de vluchtelingbeweging gereduceerd tot bijna dwingende reactie op de politiek van het Westen. De bekende zanger Konstantin Wecker stelde: ‘Het was en is vooral de uitbuitende handelspolitiek van het Westen die mensen ertoe dwingt om te vluchten. Wie wapens zaait, oogst vluchtelingen.’<sup>385</sup> Ook Sahra Wagenknecht, politica voor *Die Linke*, was deze mening toegedaan. Volgens haar waren de vluchtoorzaken vooral te zien in het aanjagen van oorlogen ‘vanuit geostrategische interesse en wapenexporten’ en door het ‘onverbidelijke uitbuiten van grondstoffen’.

Hoewel aspecten van de westerse politiek zeker bekritiseerd mogen worden, verrasten deze posities toch omdat zij eigenverantwoordelijkheid van niet-Westerse staten bijna volledig negeerden. In de Duitse media verschenen



bijvoorbeeld *De fouten van het Westen* (WAZ, 1.9.2015), *Oorlog tegen terreur* (9.9.2015, n-tv), *De nalatenschap van 9/11* (Frankfurter Rundschau, 11.9.2015), en natuurlijk was *De nalatenschap van het kolonialisme* (Der Tagesspiegel, 17.9.2015) de hoofdschuldige aan deze massa-exodus. Dit is slechts een kleine greep uit de berichtgeving van de eerste helft van september 2015.

Voorbeeld van welk bereik versimpelingen van de situatie in de mainstream-media konden krijgen in de zomer van 2015, illustreert een verzamelboek dat in december 2015 door Anja Reschke werd gepubliceerd.<sup>386</sup> Reschke is een Duitse journaliste en moderator die in augustus 2015 in het programma *Tagesthemen* opriep tot een ‘opstand van de fatsoenlijken’. Een bijdrage die veel reacties veroorzaakte. Binnen een dag werd haar bijdrage door bijna vier miljoen mensen bekeken. Het succes van haar bijdrage en de daarop volgende haatreacties maakten van Reschke een soort publieke instantie en ‘journaliste van het jaar’. In haar boek stond een bijdrage van Daniela Dahn, die ‘de historische verantwoordelijkheid van het Westen voor vluchtelingen’ beargumenteerde. Kernargument van de auteur: ‘de structurele genadeloosheid van het Westen’ en het ‘inhumane karakter van het kapitalisme’ zouden ‘ontwikkelingslanden tot niet-ontwikkelingslanden hebben gemaakt’. De westerse *Leitkultur* zou een ‘*Leitkultur* voor de zwakken’ zijn, niet in de laatste plaats in het kader van de ‘oorlogsmisdrijven van de militaire ingrepen in Irak, Afghanistan, Libië en Syrië’. Het zou een illusie zijn te geloven dat ‘een klein deel van de wereld voortdurend in vrede en welvaart zou kunnen leven, terwijl het merendeel onder armoede en burgeroorlogen gebukt zou gaan’. Samengevat stelt de auteur het heroverwegen van de alliantie met de VS voor. Niet in een linksradicaal pamflet, maar in een publicatie van een van de meest succesvolle Duitse journalisten.<sup>387</sup>

In het publieke debat tijdens de zomer van 2015 stonden deze narratieven opeens naast elkaar. Ze werden afhankelijk van politieke overtuiging en discussie uit de kast gehaald indien er reden toe was. Het streven om zich af te zetten tegen het deel van Duitsland dat de aankomende vluchtelingen niet welkom heette, bleek een krachtige drijfveer van de welkomstcultuur. Het zomersprookje van 2015 had een januskop.

## Het ‘donkere Duitsland’: geweld van rechts en de gevolgen

Het *Bundeskriminalamt* (BKA) telde in 2015 924 delicten tegen azc's – meer dan het viervoudige vergeleken met 2014. In statistisch opzicht was dit een groei van 364% – waarbij gezegd moet worden dat, volgens de Bondsregering, deze groei ook resulteert uit een groeiend gebruik van xenofobe leuzen.<sup>388</sup>

De stad Freital (Saksen) werd een toonbeeld voor xenofobie en was voor de krant *Bild* de stad ‘waarvoor Duitsland zich schaamt’. Anti-vluchtelingendemonstraties in Freital hadden brandstichtingen en lichamelijk letsel tot gevolg. Er werden niet alleen vluchtelingen, vluchtelingenhulpers of politici aangevalen, er ontstonden ook milities en verzetsgroepen, die bestaande structuren gebruikten en zich in Facebookgroepen als ‘*Freies Tal*’ organiseerden. Minister van Binnenlandse Zaken Thomas de Maizière noemde dit het ontstaan van ‘regionale rechtsterroristische structuren’. Ook in Clausnitz liet het rechtse geweld zijn ware gezicht zien. Een menigte intimideerde vluchtelingen die in een bus zaten, een video die wereldwijd voor ophef zorgde. Toen in augustus 2015 rechtsextremisten tegen een nieuw azc demonstreerden, resulteerde dit in gewelddadigheden. Meer dan duizend personen namen aan deze protesten deel en trachtten, deels door het gebruik van geweld, de vluchtelingen te hinderen het azc te betreden. Zowel bondskanselier Angela Merkel als vicekanselier Sigmar Gabriel reisden daarna naar Heidenau om solidariteit met de slachtoffers te betuigen.

Deze rechtsextremistische gewelddadigheden kenmerkten de welkomstzomer, naast de beelden van de menselijke tragedies op de Middellandse Zee. De xenofobe gewelddadigheden die vooral – maar niet alleen – in Oost-Duitsland plaatsvonden, hadden echter geen belemmerend effect op de welkomstcultuur van de Duitse bevolking, zij versterkten deze eerder.

Feit is dat – door de gewelddadigheden in Freital en andere plaatsen – een afkeer van de welkomstcultuur onmogelijk werd voor de politieke en maatschappelijke elite. De gewelddadigheden lieten een politiek klimaat ontstaan dat de politieke en maatschappelijke gezagsdragers dwong om zich af te schermen voor andere identiteiten, en dit feitelijk een zwart-wit polarisering van het publieke debat betekende. In dit debat scheidde zich de samenleving en de politieke

identiteit van het land in een ‘licht’ Duitsland van de welkomstcultuur en een ‘donker’ Duitsland van extreemrechtse xenofobie en geweld.

Toonbeeld van deze opsplitsing was de uitgave uit augustus 2015 van *Der Spiegel*. Het tijdschrift verscheen met twee voorpagina’s. Een van de voorpagina’s liet de brand zien van een gepland azc in de gemeente Weissach (Baden-Württemberg) met de, in lettertype Fraktur geschreven, titel ‘Donker Duitsland’. De andere voorpagina liet een kinderfeest voor vluchtelingen in Nedersaksen zien. De titel: ‘Licht Duitsland. Het is aan ons om te bepalen hoe we gaan leven’, omringd door luchtballonnen. Dit onderscheid tussen goed en slecht Duitsland was niet alleen terug te zien in de media, maar ook in uitspraken van gezagsdragers. Ook bondspresident Gauck gebruikte dit onderscheid en zei op 26 augustus 2015: ‘Er bestaat een licht Duitsland dat zich stralend manifesteert tegenover een donker Duitsland, dat wij voelen als we van aanvallen op azc’s horen.’

Enkele dagen later, op 31 augustus, verklaarde bondskanselier Merkel iets soortgelijks, maar zij betrok er ook het element van de historische schuld bij: ‘De wereld ziet Duitsland als een land van hoop en van kansen. Dat was niet altijd het geval.’ En ook de DGB-vakbondsvoorzitter Reiner Hoffmann noemde de vluchtelingencrisis een ‘historische kans om te laten zien wie wij vandaag de dag zijn. Xenofobie, geweld en haat hebben hier geen plek!’ Daarbij kwamen nog talloze meldingen op de sociale media waarin mensen zich distancieerden van Freital & Co. Voor de politiek en een groot deel van de Duitse samenleving was duidelijk tot welk Duitsland zij wilden horen: tot het ‘andere Duitsland: pluralistisch, solidair en empathisch.’<sup>389</sup> Zelfs post-nationale liberalisten konden ‘trots’ zijn op dit Duitsland.<sup>390</sup>

In de internationale media, maar ook in het Duitse debat, werd voor deze achtergrond de these geformuleerd, dat de welkomstcultuur een middel was voor morele compensatie van het Duitse publiek voor de verschrikkingen van het nationaal-socialisme. Uitgever Lord Weidenfeld was kritisch dat de Duitse samenleving er blijkbaar over nadacht om ‘de schuld van de grootouders af te lossen en Hitler te doen vergeten doordat de Duitsers eindelijk de goeden zijn.’<sup>391</sup> Ook de Franse filosoof Alain Finkelkraut stelde dat de welkomstcultuur een poging was om ‘de historische schandvlek te verwijderen.’<sup>392</sup> In deze

samenhang ontstond ook de these dat de Duitse welkomstcultuur een reactie was op de historisch beladen kritiek van Zuid-Europese landen op de, voornamelijk door Berlijn aangedreven, bezuinigingspolitiek. In deze lezing waren het niet de welkomstactivisten, maar vooral de Duitse politieke elite die het bestaande beeld van een oneerbiedige, economische Berlijnse leermeester wilde vervangen door een moreel onbetwistbaar tegenvoorstel. Deze lezing werd in Duitsland verworpen. Bernd Ulrich bekritiseerde in het weekblad *Die Zeit* dit ‘geschied-pathologisch argument’, zeker gezien het ‘bezuinigingsfascisme’ van de Bondsregering ten opzichte van Griekenland zou men niet van een Duitse ‘schuldwaan’ kunnen spreken.

Deze inschatting laat echter de gemeenschappelijke noemer van de Duitse bezuinigings- en vluchtelingenpolitiek buiten beschouwing. Feitelijk berusten beide legitimaties op het zelfbesef van hoogste deugdelijkheid. In het Duitse publieke debat werden zowel de ‘behoeften’ van de eurocrisis als de Duitse houding in de vluchtelingen crisis als moreel rationeel verklaard. Met betrekking tot Griekenland was medeleven te zien, maar overheerste de inschatting dat Griekenland, gezien zijn behoeften, net als de rest van Europa eindelijk zijn ‘huiswerk’ zou moeten doen ten aanzien van een solidaire en humane vluchtelingenpolitiek.

Het is deze verstrengeling van emotionele welkomstcultuur en hoge moraal die het voor delen van de Duitse samenleving zo moeilijk maakte om kennis te nemen van de contraire houding in Europa – laat staan om deze te accepteren. Markus Preiß stelde op 19 april 2015 in de *Tagesthemen* dat het vluchtelingen drama op de Middellandse Zee ‘een schande was voor de ministers van Binnenlandse Zaken van de lidstaten van de EU van de afgelopen 20 jaar’. Terwijl *Stern*-journalist Hans-Ulrich Jörges op 26 oktober in het programma *Günther Jauch* bijna in tranen over de ongevoeligheid van de Oost-Europeanen klaagde: ‘Wij waren nooit een gemeenschap van waarden, dat was een illusie. Men wilde geld. Nu is humaniteit gevraagd. Zij wordt niet getoond. Iedereen maakt zijn eigen politiek. Iedereen tegen iedereen. En bijna allemaal tegen Duitsland.’ Severin Weiland verklaarde zich in augustus 2015 in het tijdschrift *Der Siegel* moreel leermeester: ‘In het oosten van het continent regeert de politieke elite deels met nationalisme en chauvinisme’. Op deze manier werd ‘de Europese ge-

dachte van solidariteit beschaamd. Door regeringen in het oosten die miljarden van westelijke en zuidelijke EU-lidstaten hadden gekregen om infrastructuur te kunnen opbouwen.’ Door het schorsen van het Dublinverdrag liet Duitsland ‘praktische solidariteit’ zien en nu zouden ook ‘de Oost-Europese leiders in beweging moeten komen, zo nodig met behulp van de EU-kas.’ Want: ‘Net als West-Europa zal ook Oost-Europa moeten leren dat moderne samenlevingen niet afgesloten kunnen zijn.’<sup>393</sup>

De gerenommeerde socioloog Wolfgang Streck merkte op een overtuigende manier op: ‘Germans think [their stance on refugees] is supremely moral, as they identify their control of Europe with a post-nationalism understood as anti-nationalism, which in turn is understood as the quintessential lesson of German history. German elites project what they collectively regard as self-evident, natural and reasonable onto their outside world, and are puzzled that anyone could possibly fail to see things the way they do.’<sup>394</sup>

Op deze manier kan ook de boodschap van de Keulse kardinaal Rainer Woelki worden verklaard die de Duitsers onchristelijk onbescheiden feliciteerde: ‘Duitsland straalt in deze weken en verlicht Europa.’

### Winnaars van de crisis

Op 13 maart 2016 deed de Alternative für Deutschland (AfD) haar intrede in de landsparlementen van Baden-Württemberg met 15,1%, Rijnland-Palts met 12,6% en Saksen Anhalt met 24,3%. Dankzij de resultaten op deze dag, die *Der Spiegel* als ‘zwarte zondag voor de CDU’ omschreef, was de partij in iedere tweede landsparlement van de Bondsrepubliek vertegenwoordigd. In september 2016 zette de AfD haar zegetocht voort door de CDU in Mecklenburg-Vorpommern te verpletteren en de tweede kracht in het parlement te worden. Twee weken later wist zij in Berlijn bijna 15 procent van de stemmen te winnen.

Uitslagen die in het voorjaar nog ondenkbaar waren geweest. De partij die in 2013 was opgericht en eerste successen als euro-kritische stem tijdens de Griekenlandcrisis had geboekt, had voorheen aanzienlijk veel ondersteuning verloren. In juli 2015 had de oprichter van de partij Bernd Lucke de partij verlaten, nadat hij in een stemming had verloren van zijn concurrente Frauke



Petry. Deze overname door Petry werd algemeen beschouwd als winst van de nationaal-conservatieve vleugel op de economisch-liberale vleugel binnen de AfD. Maar de zege was niet zonder gevolgen. Met het vertrek van Lucke verloor de partij niet alleen honderden leden, maar ook tal van deelstaatvoorzitters en vijf van haar zeven Europarlementariërs. Landelijk gaf nog maar 3% van de mensen aan op de AfD te stemmen, een van de slechtste peilingsuitslagen sinds de oprichting van de partij. De escalatie van de vluchtelingencrisis bracht daar verandering in. Vanaf dag een greep de AfD de vluchtelingencrisis aan als gelegenheid om zich politiek te profileren. Niet zonder reden stelde vice-fractievoorzitter Alexander Gauland dat de crisis een ‘cadeau’ was voor de partij. Met een herfstoffensief zette de partij zich bewust af van de lijn van de Bondsregering, waarschuwde voor een ‘aankomende catastrofe’ en vorderde ‘het herstel van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid’.

Gezien de uniforme standpunten van de in de Bondsdag vertegenwoordigde partijen publiceerde het bestuur van de AfD in september 2015 een ‘strategisch concept voor de migratie- en asielpolitiek’ waarin de herintroductie van grenscontroles, versnelde asielprocedures en het verbieden van asielaanvragen uit veilige derde landen werd beargumenteerd. Ook op het partijcongres, waar Lucke zijn vertrek uit de partij aankondigde, was de migratie- en vluchtelingenpolitiek het overheersende onderwerp. Op 28 november 2015 keurde het congres een resolutie met de titel ‘Asiel’ goed waarin opgeroepen werd om ‘terug naar recht en wet’ te gaan. In zijn toespraak beschuldigde Björn Höcke, AfD-fractievoorzitter in de landdag van Thüringen en bekend om zijn rechtsbuitenargumentaties, de bondskanselier van een ‘asielpolitiek amok’. AfD-voorzitter Petry riep de bondskanselier zelfingenomen op om af te treden: ‘*Sie schaffe das*’. In de partijcongres-resolutie riep de partij op tot een beperking van het recht op asiel en een bovengrens voor het opnemen van asielzoekers en een afschaffing van het recht op gezinshereniging. In november 2015 voltrok de ‘rokade’ van euro-kritische tot anti-migratiepartij zich in het openbaar. Net als andere populistische partijen en bewegingen in Europa zette zij daarbij bewust in op ingecalculerde taboedoorbreking. Dit gebeurde vooral in delen van Oost-Duitsland, in de alliantie met de rechts-populistische PEGIDA-beweging en de cultivering van de eigen status als buitenbeentje dat, tegen het ‘meningenkartel

van de mainstream' en de 'Lügenpresse', de 'daadwerkelijke interesse van het volk' vertegenwoordigt net als de burgerrechtenbeweging van de jaren '80.

Petry provokeerde op 30 januari 2016 door te zeggen dat de grenzen van Duitsland als *ultima ratio* ook door het gebruik van wapens tegen vluchtelingen beschermd zouden moeten worden. Een uitspraak die tot landelijke verontwaardiging leidde. Op haar Facebookpagina stelde AfD-vice-fractievoorzitter Beatrix von Storch, tot ontsteltenis van het Duits publiek, dat zij wapens ook tegenover vrouwen en kinderen van vluchtelingen wilde inzetten. Deze provocerende profilering als anti-migratiepartij, en in het algemeen als anti-establishment partij, werd op het landelijk partijcongres in mei 2016 nog eens verscherpt door het toevoegen van een islam-kritische dimensie. In het goedgekeurde programma pleit de AfD voor een 'getemperde immigratie' maar stelt tegelijk: 'De islam hoort niet bij Duitsland.' Van de kant van de gevestigde partijen werd dit scherp bekritiseerd. De thematische verandering van eurokritiek via vluchtelingen naar islamkritiek had echter geen effect op het succes van de partij. Volgens peilingen wil landelijk meer dan 10% van de Duitsers op de partij stemmen. In Oost-Duitsland is de AfD tweede kracht achter de CDU.<sup>395</sup>

Net als bij andere populistische bewegingen is ook het succes van de AfD vooral het spiegelbeeld van het falen, of het gevoel daarvan, van de gevestigde politieke partijen om op dringende vragen overtuigende antwoorden te vinden. Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de partij eerst profiteerde van de gevolgen van de eurocrisis en de Griekse crisis, en daarop volgend de vluchtelingencrisis vooral gebruikte om de argumentatieve en institutionele leegte in dit vraagstuk voor eigen gewin te gebruiken. Euro- en vluchtelingencrisis boden hiervoor voldoende ruimte. Vooral in de vluchtelingencrisis profiteerde de partij van een publiek debat dat deels werd gedomineerd door argumentaties die grensden aan het mythische.

### Mythes van de welkomstcultuur

In de zomer van 2015 kon men drie soorten *mythes van de welkomstcultuur* onderscheiden.

### *De mythe van algemene goedkeuring*

In het begin zal de euforie van het welkom-heten van een groot deel van de Duitsers zijn onderschreven. Peilingen laten echter ook zien dat deze consensus van goedkeuring snel afnam – minder bij de politieke elite dan bij de gewone bevolking. Het feit dat het politieke en maatschappelijke establishment de welkomstoers van de bondskanselier grotendeels zonder grote discussie in parlement, kabinet of media ondersteunde, betekende niet dat er geen kritische discussie was. *‘Wir schaffen das’* was onder de bevolking nooit zo onomstreden als de berichtgeving en eendracht van politieke en maatschappelijke elite wilden doen geloven.

Hoewel begin september 2015 volgens onderzoeksbureau *infratest dimap* 45% van de ondervraagden van mening was dat migratie ‘eerder voordelig’ voor Duitsland was, verklaarde eind september al 33% dat ze eerder nadelen zagen. Een maand later zag 44% van de ondervraagden eerder nadelen, terwijl nog maar 35% van mening was dat migratie voordelen zou opleveren. In de tweede helft van oktober gaf slechts 26% aan dat zij het eens waren met de vluchtelingenpolitiek van de bondskanselier, terwijl in november 2015 50% instemde met de zin ‘Ik word er bang van dat er veel vluchtelingen naar ons toe komen’. Dit beeld was ook te zien in december 2015 en februari 2016. Begin 2016 stemde nog maar 44% in met *‘Wir schaffen das’*.

De opkomst van de AfD en haar migratiestandpunten kunnen als duidelijk waarschuwingssignaal voor de toename van de polarisatie gezien worden. Echter, in plaats van deze tenminste deels legitieme stemmingen onder de bevolking serieus te nemen, zetten delen van het politieke establishment vooral in op een combinatie van diaboliseren en marginaliseren ten opzichte van de AfD en haar aanhangers. De stellingen van de AfD zouden *‘nicht salonfähig’* moeten worden. Ze zagen echter niet dat de stellingen van de AfD de ‘salons’ nooit hadden verlaten. Alleen grote delen van de media en CDU/CSU hadden in de zomer 2015 afstand genomen van traditionele migratie-kritische standpunten en de welkomstpolitiek omarmd. Met de escalatie van rechtsextrem geweld werd echter iedere koersverandering onmogelijk gemaakt, omdat deze een knieval voor rechts zou zijn. Zelfs de eerste verkiezingsnederlagen – bijvoorbeeld die van

maart 2016 – werden als overwinning van de verstandige meerderheid geduid, of als afstraffing voor een koersverandering – zoals in mei 2016 in Oostenrijk.

Het is dan ook niet verwonderlijk dat de vluchtelingenpolitiek van de Bondsregering vooral in de privé sfeer een controversieel onderwerp was. Bijna geen gesprek in familiekring, met collega's of bij de sportvereniging waarin 'de vluchtelingencrisis' niet voorkwam. Daarom is het ook niet verrassend dat de *DGB* een pamflet met de titel 'Argumenten voor een solidaire vluchtelingenpolitiek' uitdeelde, terwijl de Evangelische Kerk van Duitsland een handleiding publiceerde met de titel 'Wat moet ik doen als mijn vrienden of familie vluchtelingen uitschelden?' Door dergelijke campagnes gaf 45% van de ondervraagden in een peiling van het *Allensbach instituut* aan, dat zij hun mening over vluchtelingen niet openlijk durfden te formuleren.<sup>396</sup>

Recente onderzoeken betwijfelen of de welkomstgolf daadwerkelijk een algemeen maatschappelijk fenomeen was. Een studie van het *Berliner Institut für empirische Integrations- und Migrationsforschung* van de Humboldt Universiteit Berlijn, die in augustus 2016 werd gepubliceerd, laat zien dat driekwart van de vrijwillige vluchtelingenhelpers in de zomer van 2015 vrouwen waren. In de groep onder 50 jaar was het aandeel van vrouwelijke activisten nog hoger, namelijk 80%.<sup>397</sup> Het merendeel van de AfD-kiezers was echter man.

### *De mythe van een win-win-situatie*

Zoals beargumenteerd berustte een niet te verwaarlozen deel van de argumenten voor de welkomstcultuur op de stelling van een niet rationeel te verklaren eigen voordeel dat de Duitse samenleving zou hebben in economisch, demografisch en sociaal-cultureel opzicht. De mogelijke voordelen van succesvolle integratie zullen hier niet worden afgewaardeerd. Maar de gebeurtenissen tijdens Oud en Nieuw in Keulen, de serie van islamitische aanslagen in Europa, waarin ook vluchtelingen een aandeel hadden en de teleurstellende cijfers van de integratiekansen van vluchtelingen op de arbeidsmarkt laten de sceptici achteraf vooruitziend lijken. In tegenstelling tot de optimistische inschattingen van Duitse bedrijven in de zomer van 2015 is het narratief van de vluchtelingen als 'vakarbeider van de toekomst' onrealistisch gebleken. In juli 2016 werd bekend

dat alle beursgenoteerde bedrijven bij elkaar maar 54 vluchtelingen een vast dienstverband hadden gegeven.<sup>398</sup>

Hadden de beelden van vluchtelingen in nood op de Middellandse Zee, de selfies van de bondskanselier met gevluchte Syriërs en de beelden van extreemrechtse rellen een grote rol gespeeld in het definiëren van de welkomstcultuur, zo lieten de beelden van het Keulse Centraal Station tijdens Oud en Nieuw een keerpunt in het publieke debat zien. Meer dan 1200 vrouwen waren die nacht slachtoffer van ongewenste intimiteiten en deels verkracht door een menigte van grotendeels mannen die ‘qua uiterlijk uit Noord-Afrikaanse Arabische landen stamden’ zoals de media het formuleerde. Later werd duidelijk dat 149 van de 153 verdachten geen Duitse nationaliteit hadden.<sup>399</sup>

Niet alleen het niet-ingrijpen van de aanwezige beveiliging maar ook een persmededeling van de Keulse politie van 1 januari 2016 zorgde voor grote ophef, omdat er alleen sprake was van een ‘uitgelaten stemming’. Massale kritiek kreeg daarna de berichtgeving in de media. Op 2 januari berichtte nieuwsbureau DPA over de gebeurtenissen, maar voorzag deze met een laag prioriteitskenmerk. Grootschalige nationale berichtgeving kwam pas vier dagen later op gang. De gevoeligheid van deze gebeurtenissen was ook te wijten aan een gevoel van falen door de media. Hadden de rechts-populistische complottheorieën toch gelijk? Aan de andere kant was het ook de openlijke banalisering door overheidsinstanties, die zelfs nog op 4 januari verklaarden dat het ‘volkomen ontoelaatbaar’ was er vanuit te gaan dat de daders vluchtelingen konden zijn.

Weinig verrassend waren deze gebeurtenissen van bijzondere betekenis, omdat nu ook in het publieke debat een groot vraagteken gezet werd bij de integratie van vluchtelingen tot dan toe. Voor een groot deel van de bevolking was Keulen ook een indicatie dat het ‘*Wir schaffen das*’-optimisme van de bondskanselier niet van toepassing was op de integratie van vluchtelingen tot nu toe. In de weken daarna ontstond een breed maatschappelijk debat dat zich vergaand onderscheidde van de zomerse berichtgeving van het jaar daarvoor. Beslissend hiervoor was ook het feit dat progressieve waarnemers door de gebeurtenissen de eigen overtuiging gingen herzien en een sceptische grondhouding via de weg van de geslachtsgelijkheid uitten. Niet altijd was deze combinatie even overtuigend. Een andere dimensie was de terreurdreiging die,



met iedere gewelddadige gebeurtenis, de mogelijk positieve aspecten in het publiek debat in toenemende mate overschaduwde.

### *De mythe van de 'Alternativlosigkeit'*

Een kenmerkend element van de vluchtelingen crisis 2015 was dat de ingeslagen weg als zowel moreel, politiek en feitelijk zonder alternatief door alle partijen in de Bondsraad, behalve de CSU, werd onderschreven. Onder delen van de bevolking werd dit gezien als politieke erkenning van het eigen falen en als een capitulatie van de politiek ten opzichte van de omstandigheden. Vooral omdat het sluiten van de Balkanroute en de Turkije-deal het achteraf doen lijken dat men anders had kunnen handelen.

### **Einde van de welkomstcultuur?**

Tegen de achtergrond van de groeiende openbare scepsis en de successen van de AfD werd al in de zomer van 2015 (vooral door de minister van Binnenlandse Zaken) geprobeerd om het aantal vluchtelingen dat naar Duitsland kwam te beperken. In juli 2015 stemde de Bondsraad in met een hervorming van het recht op verblijf. Gedoogde buitenlanders werden weliswaar ontlast en kregen een perspectief op verblijf, maar tegelijk werden ook meer mogelijkheden ingevoerd om sancties op te leggen en mensen terug te sturen, vooral bij wetsovertredingen. Dit initiatief werd in oktober 2015 opgevolgd door het Asielpakket I. De wet is bedoeld om de deelstaten te ontlasten en moet voorkomen dat het aantrekkelijk is voor mensen zonder enig perspectief op verblijf om naar Duitsland te komen. Tegelijk bepaalt de wet dat Albanië, Kosovo en Montenegro veilig zijn. Asielaanvragen uit deze landen worden zo feitelijk onmogelijk. Tot besluit, maar niet het minst maakte de bondskanselier in haar nieuwjaarstoespraak duidelijk dat het belangrijkste was om 'het aantal vluchtelingen blijvend te verminderen', een duidelijke aanwijzing voor de 'oplossing van het vluchtelingen vraagstuk' door het beschermen van de EU-buitengrenzen. In maart 2016 werd het zogenaamde Asielpakket II van kracht dat de asielprocedure voor een aantal groepen moest vereenvoudigen, voor nieuwe opvangplekken moest zorgen en

familiehereniging voor een deel van de vluchtelingen tijdelijk moest stopzetten. Tegelijk werden ook Marokko, Algerije en Tunesië tot veilige staten verklaard.

Uiteindelijk distantieerde de bondskanselier zich van haar credo *‘Wir schaffen das’* in een interview met de krant *Wirtschaftswoche*. Tegen een verbaasd publiek vertelde Merkel dat ze de zin ‘liefst nauwelijks meer wilde herhalen’ omdat de zin tot ‘een motto, een holle frase was verworpen’.<sup>400</sup> Tegen deze achtergrond kan men het feit dat de term welkomstcultuur nog bestaat en nog steeds een belastbare en ondersteunde term is tot de vierde en laatste *mythe van de welkomstcultuur* verklaren. ‘Het vriendelijke gezicht’ van Duitsland heeft door het afwijzen van vluchtelingen aan de grens nog geen schade opgelopen. Dit is echter alleen mogelijk door samenwerking met Turkije en de bijkomende politieke, economische en morele kosten die daaraan, naast steeds sterkere afhankelijkheid, verbonden zijn. Niet in de laatste plaats was de zomer van 2015 daarom alles, maar niet geweldig.

*Tekst vertaald uit het Duits door Benjamin Panten*

---

## OPGEVANGEN

---

### *De Koepel in Haarlem*

Voor de ingang van De Koepel geven vrijwilligers fietsles aan asielzoekers. Sinds enkele maanden dient de voormalige gevangenis als noodopvanglocatie. In het koepelgebouw wonen mannen, de vrouwen zitten in de voormalige jeugdgevangenis die tegen de koepel is aangebouwd, daarom ook wel de Vrouwenvleugel genoemd. Er verblijven zo'n 400 mensen.

De Koepel staat middenin de Haarlemse Scheepmakersdijk: straten met eengezinswoningen grenzen direct aan het terrein. Net als op andere plekken in Nederland maakten mensen zich in eerste instantie zorgen over de komst van een paar honderd vluchtelingen.

De voorzitter van de wijkraad vertelt dat er veel voor de hand liggende vragen waren: hoe lang gaat het duren, waar komen ze vandaan, hoe gaat het verder, zijn ze wel ingeënt, zijn er kinderen bij? Over het algemeen was er begrip, ondanks alle onzekerheden en vragen die niet direct beantwoord konden worden.

Burgemeester Schneiders: 'Gekscherend kun je zeggen dat de enige overlast die we hebben gehad van vrijwilligers kwam. Zij gaven letterlijk overlast, vooral ook toen het verkeer rondom de Koepel niet meer goed liep.' De gemeente heeft vervolgens de verkeerssituatie veranderd en handhavers neergezet.

Op de nieuwjaarsbijeenkomst voor vluchtelingen en vrijwilligers in de St. Bavokerk krijgen de aanwezigen een bloem opgespeld door de bloemenmeisjes van Haarlem. De stemming is vrolijk, er wordt gezongen en gelachen. Zoals de burgemeester eerder op de dag zei: 'Ik geloof wel dat het in Haarlem bijzonder gaat. Van collega's hoor ik meer problemen. Hier staan de mensen met vlaggetjes langs de kant.'

JANUARI 2016















## II.

# Opvang en integratie in Nederland

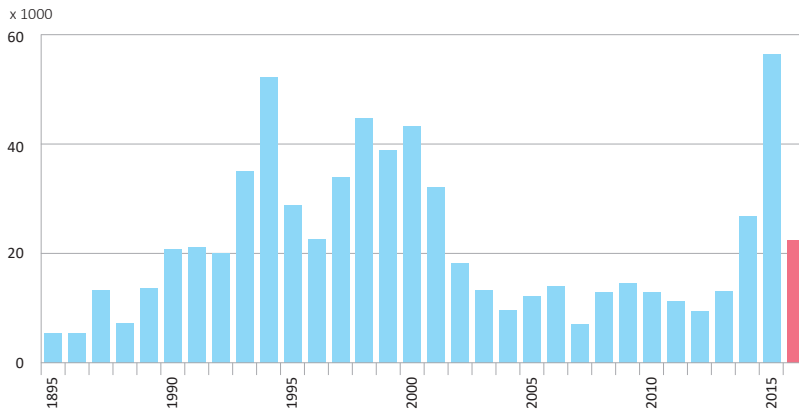
## *Lastige dilemma's en mogelijke oplossingsrichtingen*

HAN ENTZINGER

De komst van asielzoekers naar Nederland is onderhevig aan sterke schommelingen. In 2015 werden ruim 59.000 asielaanvragen ingediend.<sup>401</sup> Dit was een verdubbeling ten opzichte van 2014 en bijna vier maal zo veel als in 2013. Het jaar 2015 brak zelfs een record. Het vorige record lag op 52.500 en werd gevestigd in 1994, op het dieptepunt van de Joegoslaviëcrisis. Zowel in 2015 als in 1994 was sprake van een plotselinge piek die snel werd gevolgd door een daling; voor 2016 worden weer ongeveer evenveel aanvragen verwacht als in 2014. Tussen 1997 en 2001 was daarentegen sprake van een veel langere periode met hoge cijfers: het jaarlijks gemiddelde lag toen rond de 40.000 aanvragen. Daarna zakte het abrupt om vervolgens een decennium lang (2003-2012) tussen 10.000 en 15.000 per jaar te blijven schommelen (zie figuur 1).

Veel andere Europese landen hebben met ditzelfde fenomeen te maken. De asielinstroom heeft hierdoor een zekere onvoorspelbaarheid, en dat bangstigt burgers, maar ook autoriteiten. Over de oorzaken hiervan gaan andere bijdragen aan deze bundel. Hier zal ik vooral stilstaan bij de gevolgen zowel van de asielinstroom zelf als van de onvoorspelbaarheid ervan. Daarbij gaat het om de gevolgen niet alleen voor de asielzoekers maar ook voor de Nederlandse samenleving.

FIGUUR I | *Totaal aantal asielaanvragen in Nederland, 1995-oktober 2016*



Bron | IND, CBS

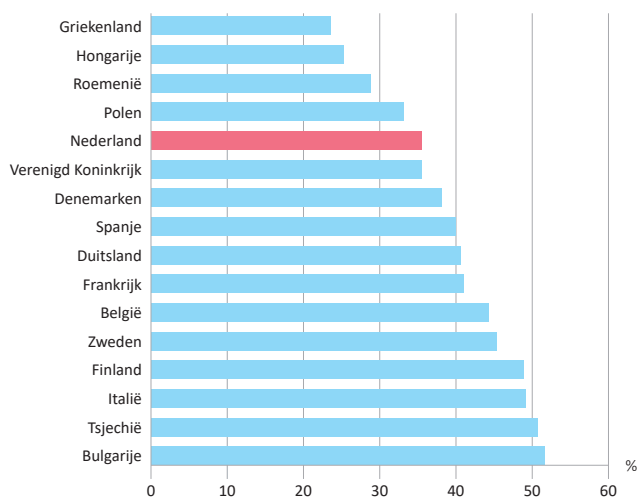
## Dilemma's

De komst van asielzoekers confronteert de samenleving en uiteraard ook de overheid met een aantal lastige dilemma's, waarop een gemakkelijk antwoord niet altijd voorhanden is. Kern van de zaak is dat asielzoekers uit eigen beweging naar Nederland komen. Weliswaar is Nederland voor velen geen bewuste keus en zijn het vaak de mensensmokkelaars die bepalen waarheen de reis gaat, maar de asielzoekers komen zeker niet op uitnodiging of omdat er vraag is naar hun kwaliteiten. Ze zijn er 'opeens' en kunnen in de meeste gevallen op grond van verdragsrechtelijke verplichtingen niet worden geweigerd. Het is in de eerste periode ook niet duidelijk of ze kunnen blijven. Dit ligt anders bij de zogeheten contingentvluchtelingen, waarvan Nederland er jaarlijks enkele honderden uitnodigt en over wie wel van meet af aan duidelijkheid en zekerheid bestaat.

Zolang een asielaanvraag loopt, hebben asielzoekers het recht in Nederland te blijven, maar het is dan nog onduidelijk of zij zich uiteindelijk langdurig of zelfs definitief in Nederland kunnen vestigen. Is het verstandig dan al in hun integratie te gaan investeren? Of kan dit valse verwachtingen wekken, of

zelfs de kans vergroten dat zij daadwerkelijk blijven? Sommigen menen dat van een actief integratiebeleid een aanzuigende werking kan uitgaan, maar het blijkt lastig aan te tonen of dit waar is.

FIGUUR 2 | *Inwilligingspercentage van asielverzoeken in geselecteerde EU-lidstaten, gecorrigeerd voor verschillen in landen van herkomst, 2014*



Bron | WODC-onderzoek

Inmiddels heeft Nederland, net als veel andere Europese landen, de nodige ervaring opgebouwd met de behandeling van asielaanvragen. Jarenlang werd in Nederland ongeveer de helft daarvan gehonoreerd, terwijl de andere helft werd afgewezen of werd ingetrokken, bijvoorbeeld omdat de betrokkene het land inmiddels alweer had verlaten. De laatste jaren is het percentage ingewilligde asielverzoeken geleidelijk gestegen: in 2014 lag het op 70% van alle eerste aanvragen. Uit recent onderzoek is gebleken dat deze toename zeker niet het gevolg is van een genereus inwilligingsbeleid van de Nederlandse Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het tegendeel lijkt eerder het geval: figuur 2 laat zien dat, wanneer men een aantal

variabelen – met name het land van herkomst – voor de gehele EU constant houdt, Nederland juist tot de strengste lidstaten blijkt te behoren (Leerkes, 2015).

De stijging van het inwilligingspercentage in de afgelopen jaren is dan ook vooral het gevolg van verschuivingen in de belangrijkste landen van herkomst. Nederland ontvangt tegenwoordig relatief veel asielzoekers uit notoir onveilige landen als Syrië en Eritrea, en hun aanvragen worden vrijwel altijd ingewilligd. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld Duitsland. Daar zijn in de afgelopen jaren veel aanvragen ingediend door mensen die uit veilig geachte landen komen, bijvoorbeeld in de westelijke Balkan, en wier motieven eerder economisch dan politiek zijn. Men kan veel begrip hebben voor hun economische nood, maar voor hen is het asielsysteem niet bedoeld. Wel vormen zij een extra belasting voor dit systeem, waardoor degenen voor wie het wel is bedoeld – in de media wel aangeduid als ‘echte vluchtelingen’ – vaak extra lang op een beslissing moeten wachten.

Wij zijn hier meteen al gestuit op een belangrijk dilemma: hoe zo spoedig mogelijk duidelijkheid te verkrijgen over een asielaanvraag zonder daarbij afbreuk te doen aan de eisen van zorgvuldigheid? Dit is in het belang van degene die mag blijven, omdat die dan snel aan een integratietraject kan beginnen. Daarnaast is het belangrijk dat degenen die niet mogen blijven ook snel duidelijkheid hebben. De ervaring leert dat de kans op vertrek afneemt naarmate iemand langer in een land kan blijven ‘hangen’. Bovendien vormen uitgeprocedeerde asielzoekers zonder geldige verblijfspapieren een belasting voor bepaalde voorzieningen en voor de openbare orde. De recente discussies over illegaal verblijf en over ‘bed-bad-broodregelingen’ hebben laten zien hoe hoog de maatschappelijke en politieke emoties rond deze problematiek kunnen oplopen.

Toch is dit lang niet het enige lastige dilemma waarmee de komst van asielzoekers ons confronteert. In het volgende zal ik achtereenvolgens een aantal aangrijpingspunten voor beleid onder de loep nemen en daarbij laten zien welke dilemma’s spelen en waar mogelijke oplossingen liggen. Ik zal daarbij min of meer de stappen in het integratieproces van een vluchteling volgen, maar zeker niet voorbijgaan aan de manier waarop de ontvangende samenleving hierop reageert. Achtereenvolgens komen aan de orde: de eerste opvang van asielzoekers, het belang van verblijfszekerheid, inburgering, het ‘drieluik’ huisvesting, werk

en onderwijs, en ten slotte een aantal culturele aspecten. Aan het slot van dit betoog zal ik pleiten voor een meer gerichte benadering van de integratie van vluchtelingen. In navolging van Penninx & Garcés-Mascareñas (2016: 158) versta ik hier onder ‘integratie’: het proces waarbij men een geaccepteerd onderdeel van een samenleving wordt.

### *Eerste opvang*

Sinds eind jaren '80 wordt de overgrote meerderheid van de asielzoekers in Nederland centraal opgevangen. Voordien verbleven de meesten in kleine groepjes in normale woningen, maar na een aantal betreurenswaardige incidenten is overgegaan tot centrale opvang. Ook de groeiende aantallen en de aanhoudende schaarste aan woningen maakten dit noodzakelijk. Centrale opvang houdt in dat enkele honderden asielzoekers (meestal tussen 300 en 1000) op één locatie worden gehuisvest, doorgaans in oude kazernes, kloosters of vakantieparken, maar soms ook in speciaal voor dit doel gebouwde barakken. Deze asielzoekerscentra (azc's) liggen over het hele land verspreid, doch met een zekere oververtegenwoordiging in de oostelijke helft. Het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) is belast met de uitvoering van het opvangbeleid. In principe blijven de asielzoekers in de centrale opvang totdat zij duidelijkheid hebben over hun aanvraag.

Hier loopt het echter nogal eens spaak. Een belangrijke oorzaak hiervan vormen de al genoemde fluctuaties in de toestroom en de onvoorspelbaarheid hiervan. Moet het COA in tijden van geringe toevloed toch een grote reserve-opvangcapaciteit aanhouden? Dat is een kostbare zaak, waarvoor politiek de handen niet eenvoudig op elkaar zijn te krijgen. Maar het afbouwen van overcapaciteit in rustige jaren betekent dat bij een plotselinge toestroom de opvangmogelijkheden tekort schieten. Alle zeilen moeten dan worden bijgezet om nieuwe ruimte te vinden en om lokale overheden hals over kop over te halen in te stemmen met de komst van asielzoekers. In het afgelopen jaar hebben we in plaatsen als Steenbergen, Geldermalsen en het Drentse Oranje gemerkt hoeveel oppositie en tumult dit kan losmaken. Zo kan de opvang van asielzoekers maatschappelijke spanningen aanwakkeren. Ook dit is iets wat overheden liever niet zien gebeuren.



Het probleem van te weinig opvangcapaciteit wordt niet alleen veroorzaakt door een plotselinge hoge instroom. Een mogelijk nog belangrijker oorzaak is dat eerder gearriveerde asielzoekers in de azc's blijven wonen nadat hun aanvraag is ingewilligd, omdat er te weinig woningen beschikbaar zijn waarheen ze kunnen worden 'uitgeplaatst'. Zo verbleven op 1 november 2016 ruim 30.000 personen in de centrale opvang, waarvan meer dan 13.000 al een verblijfsvergunning bezaten en dus eigenlijk hadden moeten vertrekken. Maar waarheen?

Bij gebrek aan voldoende opvangmogelijkheden in azc's is een groot deel van de in 2015 toegestroomde asielzoekers aanvankelijk ondergebracht in diverse noodopvanglocaties, zoals sporthallen of tentenkampen. Vaak zijn dit zeer tijdelijke, benedenmaatse oplossingen, die leiden tot veel 'gesleep' met asielzoekers door het hele land. Een verre van ideale start voor mensen die tijdens hun vlucht dikwijls ook al veel ontberingen hebben doorstaan.

### *Verblijfszekerheid*

Niet alleen in de opvang van asielzoekers treden bij een plotselinge grote toestroom capaciteitsproblemen op, ook bij de verwerking van de asielaanvragen zelf speelt dit in sterke mate. Elk asielverzoek moet door de IND afzonderlijk in behandeling worden genomen en op zijn merites worden beoordeeld. Hoeveel tijd dit kost, hangt sterk af van het vluchtverhaal en varieert ook per land van herkomst. Het verifiëren van een vluchtverhaal is meestal lastig en daarom tijdrovend. Toch moet dit gebeuren, omdat alleen zij in aanmerking komen voor erkenning als vluchteling die kunnen aantonen dat zij, zoals artikel 1 van het Vluchtelingenverdrag van de Verenigde Naties (1951) het zegt, redenen hebben voor '*a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion*'.

Daarnaast zijn er nog de asielzoekers die weliswaar niet persoonlijk aan een van de bovengenoemde criteria voldoen, maar wel afkomstig zijn uit een land of een gebied in oorlog. Het is in strijd met de mensenrechten om iemand onder die omstandigheden daarheen terug te sturen. Ook zij komen daarom meestal in aanmerking voor een verblijfstitel. Momenteel is dit het geval met nagenoeg alle Syriërs. De laatstgenoemde verblijfstitel is in rechtspositioneel opzicht niet

exact gelijk aan het vluchtelingenchap, maar de verschillen zijn beperkt. Beide categorieën samen worden ook wel aangeduid als ‘statushouders’. Hier zal ik in principe voor beide typen statushouders de term ‘vluchtelingen’ gebruiken.

De plotselinge grote toestroom van asielzoekers in 2015 heeft ook tot serieuze capaciteitsproblemen geleid bij de IND. Het horen van asielzoekers is tijdrovend. Het moet uiteraard zorgvuldig gebeuren, door medewerkers die goed voor hun taak zijn toegerust. Die zijn niet op een termijn van enkele weken te vinden en op te leiden, en daarom liep de wachttijd in het najaar van 2015 snel op tot meer dan een halfjaar. Een belangrijke oorzaak hiervan is dat ook mensen gehoord moeten worden wier aanvraag op het eerste gezicht eigenlijk al kansloos is. Asielzoekers afkomstig uit zogeheten ‘veilige derde landen’ kunnen versneld worden gehoord, waarna hun verzoek ook snel kan worden afgewezen en zij kunnen worden teruggestuurd. Dit laatste is overigens vaak eenvoudiger gezegd dan gedaan: het uitzettingsbeleid is een onlosmakelijk onderdeel van het vreemdelingenbeleid, maar het is vanwege zijn politieke gevoeligheid en de lastige uitvoerbaarheid wel de achilleshiel ervan.

Helaas zijn er ook asielzoekers die zich uitgeven voor iemand anders, die ten onrechte claimen afkomstig te zijn uit een land in oorlog, zoals Syrië, of die zich schuldig hebben gemaakt aan oorlogsmisdaden. Zij leggen met hun aanvraag beslag op de beperkte capaciteit van het asielsysteem, waardoor degenen die uiteindelijk wel voor asiel in aanmerking komen langer in onzekerheid blijven. De handelwijze van zulke mensen maakt het bijvoorbeeld onmogelijk alle Syriërs die naar Nederland komen meteen asiel te verlenen. Ook zij die te goeder trouw zijn, moeten eerst gescreend worden.

De lange duur van de asielpcedure leidt in samenleving en politiek tot tegenstrijdige reacties, net als de soms tekortschietende kwaliteit van de eerste opvang. Sommigen menen dat hiervan een zekere afschrikwekkende werking uitgaat. Hoe onaantrekkelijker die eerste periode en hoe langer de wachttijden, des te groter het aantal potentiële asielzoekers dat besluit naar een ander land te gaan of zelfs helemaal niet te komen, zo luidt hun redenering. Voor deze opvatting is weinig empirisch bewijs te vinden. Economisch gemotiveerde migranten, uit de westelijke Balkan bijvoorbeeld, blijven komen, terwijl ze weten dat hun kans op een verblijfstitel minimaal is. Andere mogelijkheden voor immigratie

zijn er echter niet voor hen. Velen hopen dat, wanneer ze eenmaal de Europese Unie zijn binnengekomen, ergens wel een toekomst is op te bouwen. Ditzelfde geldt voor veel migranten uit Afrika. Veel van deze migranten vragen trouwens nooit asiel aan, maar verdwijnen rechtstreeks in de illegaliteit. Dit laatste doet zich vaker voor in de Zuid-Europese landen dan in onze contreien, aangezien de informele economie daar omvangrijker is en dus meer mogelijkheden biedt voor illegale arbeid.

Tegenover degenen die menen dat van een lange wachttijd een ontmoedigende werking uitgaat op nieuwe asielaanvragen, staan degenen die benadrukken dat een gebrek aan verblijfszekerheid schadelijk is voor een voorspoedige integratie van de nieuwkomers die mogen blijven. Uit ervaring blijkt, zo redeneren zij, dat al vrij snel na aankomst – op een beperkt aantal uitzonderingen na – duidelijk is wie wel en wie niet mogen blijven. Voor degenen die wel mogen blijven, kan het integratieproces niet vroeg genoeg beginnen. Aangezien verblijfszekerheid blijkens onderzoek (Dustmann e.a. 2016: 32) een belangrijke en noodzakelijke voorwaarde is voor een succesvolle integratie, dient die zo snel mogelijk te worden gegeven.

Tegenstanders van deze laatste opvatting redeneren dat hiervan een aanzuigende werking kan uitgaan op anderen, die daarom zullen besluiten naar Nederland te gaan in plaats van naar een ander land. Zo trachten de meeste lidstaten van de EU al jarenlang de instroom te beperken door minder genereus te zijn dan hun burens. Het bezwaar van zo'n 'race to the bottom' is niet alleen dat de start van het integratieproces voor eenmaal toegelaten vluchtelingen zwaarder wordt, maar ook dat in de publieke opinie gemakkelijk het beeld ontstaat dat elke vluchteling er een te veel is. Slechts enkele landen – met name Zweden en Duitsland – zijn erin geslaagd een meer verwelkomend imago op te bouwen. Zo schreef bondskanselier Merkel geschiedenis met haar fameuze uitspraak 'wir schaffen das!' op het hoogtepunt van de vluchtelingencrisis in september 2015 – tot het moment waarop ook zij die uitspraak moest nuanceren onder druk van een grote instroom en een steeds kritischer wordende publieke opinie. Ook op dit punt liggen de dilemma's dus voor het oprapen!

## *Inburgering*

Zodra asielzoekers formeel vluchteling zijn geworden, verandert *alles*. In eerste instantie ontvangen alle vluchtelingen een verblijfstitel voor een beperkte periode. Dit maakt het mogelijk hen terug te sturen naar hun land van herkomst, mocht de situatie daar voldoende zijn verbeterd. Heel vaak is dit laatste niet het geval, en na maximaal vijf jaar krijgt de vluchteling dan het recht permanent in Nederland te blijven. Ongeacht of men uiteindelijk zal blijven of niet, het is zaak bij de integratie geen tijd verloren te laten gaan (Spencer & Charsley 2016: 6). Artikel 34 van het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951 zegt hierover: ‘The contracting states shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees’. Tegenwoordig zouden we in plaats van ‘*assimilation*’ liever spreken van ‘*integration*’, maar de bedoeling is duidelijk: de integratie moet actief ter hand worden genomen en de overheid dient dit te faciliteren.

Kennis van taal en gewoonten is hierbij onontbeerlijk voor elke nieuwkomer in een samenleving. Voor Nederland is onderzocht dat vluchtelingen die goed Nederlands spreken twee tot drie keer meer kans hebben op werk dan vluchtelingen die de taal slecht spreken (Dagevos 2011). Onderzoek elders heeft gelijksoortige resultaten opgeleverd (Spencer & Charsley 2016: 7). Daarom is het belangrijk zo snel mogelijk met inburgering te beginnen. De inburgeringsplicht geldt niet voor asielzoekers zolang hun aanvraag loopt. Het officiële argument hierbij is dat dan nog altijd niet zeker is of de betrokkene in Nederland kan blijven, maar in feite gaan hiermee kostbare maanden en soms zelfs jaren verloren. Weliswaar staan de meeste aze’s tegenwoordig oogluikend toe dat vrijwilligers daar taalcursussen geven, maar die zijn qua opzet dikwijls vrijblijvender en minder professioneel.

In feite dient zich hier weer hetzelfde dilemma aan dat we al eerder tegenkwamen: door vooruitlopend op de statustoekenning alvast te beginnen met het werken aan integratie kan men valse verwachtingen wekken, maar door te lang te wachten raken de betrokkenen gedemotiveerd en wordt de kans kleiner dat zij snel op eigen benen kunnen staan. Verveling en ledigheid in de asielopvang zijn hiervan het gevolg; soms leiden die tot ruzies en geweld.

Asielzoekers hebben vaak traumatiserende ontberingen doorstaan en zijn onzeker over hun toekomst. Juist dan zou afleiding in de vorm van arbeid of scholing welkom zijn. Echter, asielzoekers mogen maar in zeer beperkte mate werken: de eerste zes maanden niet en daarna hooguit 24 weken per jaar. Ook hier bestaat weer de angst voor aanzuigende werking: asielmigratie zou anders kunnen ontaarden in verkapte arbeidsmigratie. Bovendien bouwen werkende asielzoekers rechten op in het socialezekerheidsstelsel, en dat kan uitzetting bemoeilijken indien de asielaanvraag wordt afgewezen. Analoge redeneringen gelden op het gebied van scholing, behalve waar het leerplichtige kinderen betreft, die een fundamenteel recht op onderwijs hebben.

Wanneer asielzoekers vluchteling zijn geworden, worden zij inburgeringsplichtig, al wordt die plicht opgeschort totdat zij daadwerkelijk het azc hebben verlaten, wat soms nog lang kan duren. Inburgeringsplichtig zijn betekent dat men binnen drie jaar de inburgeringstoets moet halen en hier dienen zich opnieuw problemen aan. Terwijl tot 2013 de gemeenten een belangrijke rol speelden bij het toeleiden van nieuwkomers naar cursussen, is dit nu in beginsel hun eigen verantwoordelijkheid. Het inburgeringsbeleid van de overheid is in de afgelopen jaren systematisch ontmanteld, net als het integratiebeleid in zijn totaliteit. De gedachte is nu dat nieuwkomers zelf hun weg moeten vinden, en dit geldt ook voor vluchtelingen, al kunnen die in de praktijk nog wel vaak rekenen op enige maatschappelijke begeleiding vanuit organisaties als VluchtelingenWerk. Niettemin blijkt het voor velen bijzonder lastig om na een moeilijke en onzekere tijd in de opvang plotseling op eigen benen te staan, een goede cursus te vinden en hiervoor een lening af te sluiten. Recente cijfers laten zien dat slechts 38% van de vluchtelingen binnen de hiervoor geldende periode van drie jaar het inburgeringsexamen haalt (Ministerie SZW 2016). Dit is aanzienlijk lager dan het percentage geslaagden onder de overige inburgeraars, dat met 62% ook nog niet bijzonder hoog ligt. Vluchtelingen die binnen drie jaar hun examen halen, hoeven de afgesloten lening niet terug te betalen. Het lage slagingspercentage betekent voor velen dus een extra financiële last juist in de eerste jaren van het integratieproces.

Naar de oorzaken van de slechte resultaten die vluchtelingen in de inburgering behalen is enig onderzoek verricht (o.a. Witvliet e.a. 2013). Behalve



de labiele psychische situatie waarin velen ook na statusverlening vaak nog verkeren, spelen organisatorische problemen een rol, zoals het gebrek aan kinderopvang en te grote niveaoverschillen tussen cursisten in één groep. Verder is er het feit dat een deel van de vluchtelingen zo laag is opgeleid dat zij aan drie jaar niet voldoende hebben om het Nederlands op het vereiste niveau onder de knie te krijgen. Het aandeel analfabeten onder de vluchtelingen, vooral die uit sommige Afrikaanse landen, is aanzienlijk. Vermoedelijk speelt ook het gebrek aan begeleiding een rol. Onder het stelsel dat tot 2013 van kracht was, lag het percentage binnen de termijn geslaagden vluchtelingen enkele tientallen procentpunten hoger dan nu: 62% voor het cohort 2009 (Ministerie SZW 2016).

### *Huisvesting*

Inburgering vormt een eerste belangrijke stap op weg naar integratie, maar de 'echte' integratie wordt doorgaans afgemeten aan de participatie aan belangrijke maatschappelijke sectoren als huisvesting, arbeid en onderwijs. Ook hier doen zich weer tal van lastige (beleids)vragen voor, die vaak het karakter hebben van een dilemma.

Allereerst de huisvesting, een terrein waarop de overheid relatief sturend kan optreden. Zodra een asielzoeker is erkend als vluchteling, komt deze met het hele gezin (indien daarvan sprake is) in aanmerking voor 'uitplaatsing' naar een woning. Elke gemeente in Nederland heeft de verplichting een bepaald percentage van de vrijkomende sociale huurwoningen beschikbaar te stellen voor deze vluchtelingen. Het probleem is evenwel dat de doorstroming in de sociale huursector in veel gemeenten stagneert en dat er dus te weinig woningen vrijkomen, temeer omdat elke gemeente natuurlijk ook nog in andere urgente gevallen mensen aan een woning moet helpen. Hierbij komt dat de laatste jaren door verkoop en sloop de omvang van het bestand aan huurwoningen is teruggelopen. Veel gemeenten, vooral de grote steden, kunnen daarom niet aan hun verplichtingen voldoen.

Het gevolg hiervan is dat vluchtelingen vaak nog lange tijd in de asielopvang moeten blijven. Niet alleen staat dit een vlotte start van het integratieproces

in de bredere Nederlandse samenleving in de weg, maar ook worden hierdoor opvangplaatsen in beslag genomen die, zeker in de afgelopen periode, hard nodig waren voor nieuwe asielzoekers. Zoals al aangegeven, waren onder de ruim 30.000 personen die op 1 november 2016 in de asielopvang verbleven ruim 13.000 statushouders. Veel asielzoekers moesten hierdoor uitwijken naar noodopvangvoorzieningen.

Het lijkt dus van belang de uitstroom vanuit de azc's krachtiger te stimuleren. Maar hoe dit te doen, gegeven het gebrek aan passende woonruimte? Hier doen zich wederom diverse dilemma's voor, waarvoor overigens hier en daar wel creatieve oplossingen zijn gevonden in de afgelopen periode. Zo zijn diverse leegstaande kantoorpanden omgebouwd tot woonruimte en zijn in sommige gemeenten containerwoningen geplaatst, terwijl meer dan voorheen alleenstaande vluchtelingen samen in één woning worden gehuisvest.

Natuurlijk kan men hierbij vragen stellen. Dergelijke noodoplossingen brengen soms verlaging van de minimumstandaards van woonkwaliteit zoals die in Nederland gelden met zich mee. Onder het motto 'nood breekt wet' redeneren sommigen dat vluchtelingen uit landen komen waar die minimumstandaards aanzienlijk lager liggen, zo ze al bestaan, en dat zij dus nog maar even geduld moeten hebben voordat ze kunnen verhuizen naar een betere woning. Op dit moment is het belangrijker dat er weer plaatsen in de asielopvang ontstaan en dat de vluchtelingen zelfstandig kunnen wonen, opdat hun integratie in een lokale gemeenschap kan beginnen. Voor deze redenering valt zeker iets te zeggen, maar zij roept wel weer een ander dilemma op. Ook in zulke specifieke vormen van (semi-)permanente huisvesting wonen vluchtelingen immers nog altijd geconcentreerd en het is de vraag of dat stimuleert tot integratie. Een oplossing zou zijn hen te 'mengen' met andere (al dan niet urgente) woningzoekenden. Dit zou echter neerkomen op een algemene verlaging van woonstandaards, en het is de vraag of hiertoe voldoende bereidheid bestaat: velen zullen een dergelijke maatregel zien als een ongewenste consequentie van het vluchtelingenvraagstuk, die het draagvlak in de samenleving niet ten goede zal komen.

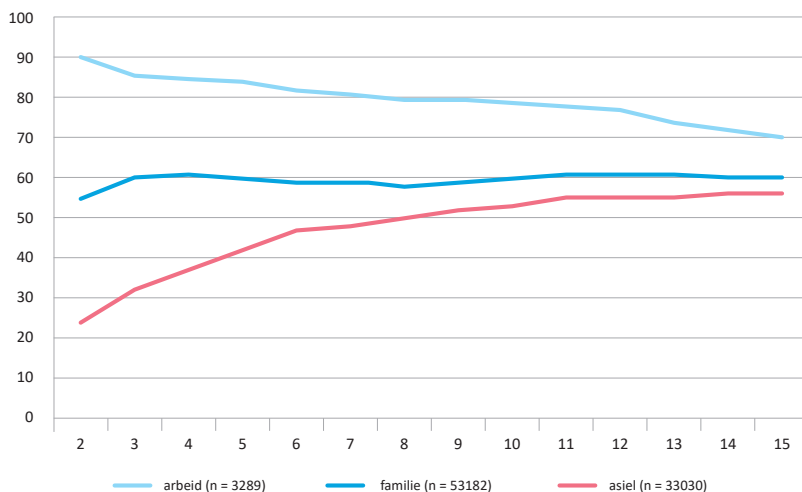
Bij de huisvesting van vluchtelingen doet zich naast de al genoemde problemen ook nog het probleem voor dat de meeste woningen logischerwijs

beschikbaar zijn in gemeenten met veel leegstand. Dit gaat echter vaak samen met een zwakke economische structuur. Dikwijls betreft het gemeenten in de perifere gebieden van Nederland. Sommige van deze gemeenten staan zeer welwillend tegenover de komst van vluchtelingen – soms ook meer dan het hun toegewezen contingent – omdat dit kan betekenen dat met sluiting bedreigde voorzieningen als basisscholen, winkels of gezondheidscentra wellicht kunnen blijven bestaan. Het nadeel echter is dat in dergelijke plaatsen de werkgelegenheid vaak beperkt is, evenals de mogelijkheden om in de directe nabijheid inburgeringscursussen te volgen. Bovendien woont een daar gehuisveste vluchteling vaak relatief ver weg van familieleden of vrienden die elders in het land zijn gehuisvest. De praktijk wijst uit dat een niet gering deel van deze vluchtelingen na betrekkelijk korte tijd verhuist naar een grotere plaats, vaak in de Randstad, waar men anoniemer door het leven kan gaan en zo nodig gemakkelijker kan terugvallen op landgenoten of op bepaalde voorzieningen voor de eigen groep, maar waar ook meer werk en opleidingsmogelijkheden zijn. De vraag of dit al dan niet bevorderlijk is voor integratie in de bredere samenleving, is zonder nadere precisering lastig te beantwoorden.

### *Werk*

Er bestaat weinig verschil van mening over het grote belang dat vluchtelingen zo spoedig mogelijk na inwilliging van hun asielaanvraag aan het werk gaan. Hier doen zich in de praktijk echter veel problemen voor. De arbeidsparticipatie onder vluchtelingen is zeer laag, ook nog na vele jaren, en stijgt in de loop der jaren slechts tergend langzaam. Figuur 3 laat zien dat voor het cohort dat in de jaren tussen 1995 en 1999 in Nederland arriveerde de arbeidsdeelname twee jaar na hun statusverlening nog slechts op 25% lag (Engbersen e.a. 2015). Vervolgens steeg dit cijfer in de daarop volgende vijf jaren geleidelijk tot 50%, om sindsdien nauwelijks meer verder te stijgen. Daarbij komt nog dat het in de meeste gevallen om kleine deeltijd- en/of flexbanen gaat.

FIGUUR 3 | *Arbeidsdeelname (meer dan acht uur per week) naar migratiemotief, cohort 1995-'99, in %, naar aantal jaren verblijf in Nederland*



Bron | Engbersen e.a. 2015: 11

Slechts weinig vluchtelingen slagen er dus in werk te vinden dat hun een acceptabel en stabiel inkomen biedt. Dit impliceert dat velen langdurig in armoede leven en afhankelijk blijven van sociale voorzieningen (zie tabel 1). De soms gehoorde bewering dat vluchtelingen naar Nederland zouden komen voor de sociale zekerheid valt lastig te onderbouwen (vgl. Spahn 2015), maar een feit is wel de dat langdurige afhankelijkheid van sociale voorzieningen de bereidheid tot acceptatie van nieuwe vluchtelingen negatief kan beïnvloeden, althans onder een deel van de bevolking.

Een belangrijke verklaring voor de geringe arbeidsparticipatie en de hoge uitkeringsafhankelijkheid onder vluchtelingen is dat aan de vaardigheden en kwaliteiten die zij meebrengen in Nederland weinig behoefte bestaat. In dit opzicht is er een groot verschil met arbeidsmigranten, hetgeen figuur 3 zeer duidelijk laat zien. Hun komst is vrijwel altijd vraaggestuurd, terwijl bij vluchtelingen juist sprake is van een enorme kloof tussen vraag en aanbod. Vluchtelingen worden nu eenmaal niet geselecteerd op basis van de bijdrage

TABEL 1 | *Indicatoren van de sociaaleconomische positie van migrantengroepen, in %.*

	nettoparticipatie op de arbeidsmarkt (2012)	personen met bijstandsuitkering (2013)	personen in arm huishouden (2011)	kinderen in arm huishouden (2011)
Afghanen	42	26	32	42
Irakezen	39	37	36	45
Iraniërs	60	24	19	17
Somaliërs	26	53	53	67
Turken	52	10	20	26
Marokkanen	46	15	23	30
Surinamers	61	9	10	12
Antillianen	57	13	16	17
niet-westerse allochtonen totaal	53	13	19	25
autochtonen	70	2	5	7

Bron | *Engbersen e.a. 2015: 10*

die zij aan de economie kunnen leveren. Daarom zou extra veel in hen moeten worden geïnvesteerd om dit alsnog mogelijk te maken.

Helaas zijn de voorwaarden hiervoor verre van optimaal. Zo stuiten vluchtelingen op tal van barrières die maar al te bekend zijn: niet erkende diploma's, werkervaring die in Nederland weinig waarde heeft, vooroordeel en discriminatie bij werkgevers, beperkte netwerken voor sollicitaties, tekortschietende taal- en culturele vaardigheden, trauma's. Ook het socialezekerheidsstelsel, hoewel bedoeld als vangnet, kan als barrière fungeren. Zo zijn er bijvoorbeeld te weinig mogelijkheden om met een (gedeeltelijke) uitkering te werken en tegelijk te studeren of een opleiding te volgen. Daarnaast zijn er onvoldoende beroepsopleidingen die specifiek zijn toegesneden op mensen die van elders kennis en ervaring meebrengen die weliswaar niet meteen, maar wel met een beperkte bijscholing toepasbaar is in Nederland. Het is nu vaak 'alles of niets': ofwel men vindt geen baan ondanks veel ervaring en een vaak sterke motivatie om aan de slag te gaan, ofwel men moet een opleiding vanaf het begin tot het



eind volgen alvorens men kan solliciteren. Tussenvormen bestaan niet of onvoldoende. Zeker in bedrijfstakken waar behoefte bestaat aan arbeidskrachten of waar die behoefte binnenkort zal ontstaan, zou men meer alert moeten zijn op het creëren van dergelijke meer hybride opleidingsmogelijkheden voor volwassenen. Die zouden dan gecombineerd kunnen worden met taallessen en stage-achtige contracten. Het zou veel frustratie onder vluchtelingen kunnen voorkomen en het maatschappelijk draagvlak voor de opvang en integratie van toekomstige vluchtelingen kunnen verstevigen (Desiderio 2016).

### *Onderwijs*

Een belangrijk deel van de kennis die nodig is om als nieuwkomer in een samenleving te integreren, wordt via het onderwijs overgedragen. Daarom is het van groot belang dat ook het onderwijsstelsel voldoende rekening houdt met de specifieke situatie van vluchtelingen. De dilemma's rond de inburgering en de problematiek van de waardering van buitenlandse diploma's kwamen al ter sprake. Het zijn vooral de volwassenen die hiermee te maken krijgen. Voor kinderen en jongeren zijn met name het basis- en voortgezet onderwijs van belang.

Zoals eerder vermeld, hebben asielzoekers van de leerplichtige leeftijd op grond van internationale verdragsverplichtingen recht op onderwijs. In de praktijk betekent dit voor Nederland dat vrijwel alle kinderen van de basisschoolleeftijd al vanaf enkele weken na aankomst naar school gaan. Op de meeste grotere azc's wordt onderwijs gegeven in klassen met uitsluitend asielzoekerskinderen, op de kleinere locaties gaan deze kinderen doorgaans naar plaatselijke scholen. Het zal niet verbazen dat zich ook hierbij problemen en dilemma's voordoen. Uiteraard zijn er de taalproblemen, al pakken kinderen de taal doorgaans veel sneller op dan hun ouders, zeker omdat zij op school Nederlands moeten spreken, de enige *lingua franca* in een meestal veeltalige klas. De taal is echter niet het enige probleem. Veel kinderen zijn getraumatiseerd door de vlucht en door wat daaraan vaak is voorafgegaan. Zij hebben vanzelfsprekend forse leerachterstanden opgelopen, waardoor zij vaak met Nederlandse kinderen van enkele jaren jonger in eenzelfde klas belanden. Bovendien is in de asiefase nog niet duidelijk of een kind al dan niet in Nederland kan blijven. De vraag rijst

dan voor welke toekomst een kind wordt opgeleid. De onzekerheid over het al dan niet inwilligen van het asielverzoek knaagt uiteraard ook aan de kinderen. Daarnaast zijn er de zeer frequente verhuizingen van het ene azc naar het andere die kinderen de mogelijkheid ontnemen in hun nieuwe omgeving te wortelen. Vaak ontstaat pas na inwilliging van het asielverzoek wat meer stabiliteit.

Al deze problemen vragen om leerkrachten die niet alleen toegewijd zijn, maar ook de nodige specialistische kennis in huis hebben. In Nederland is de laatste decennia veel kennis en ervaring verworven over de omgang met kinderen van niet-Nederlandstalige nieuwkomers, zij het niet primair met een vluchtelingenachtergrond. De afschaffing van het zogeheten doelgroepenbeleid en de toegenomen *mainstreaming* in het onderwijs, die daarvan het gevolg is, hebben die kennis en ervaring enigszins doen verwateren. Het dilemma dat zich nu voordoet, luidt of omgaan met multiculturaliteit toch weer prominenter op de onderwijsagenda moet komen, dan wel of moet worden vastgehouden aan de meer op aanpassing aan de dominante cultuur gerichte aanpak van de laatste jaren.

Dit dilemma zou uiteraard ook spelen zonder de grote toestroom van 2015. Echter, de recente komst van veel nieuwe kinderen met culturele achtergronden die sterk afwijken van de Nederlandse, maar ook van elkaar, heeft deze vraag weer hoger op de maatschappelijke en politieke agenda geplaatst. En als er in het onderwijs en in de docentenopleidingen meer aandacht aan omgang met diversiteit moet worden gegeven, dient dit dan voor iedereen te gelden, of is het beter te streven naar specialisatie? De achterliggende vraag hierbij luidt in hoeverre en op welke wijze in het integratieproces van nieuwkomers rekening moet worden gehouden met verschillen in achtergrond en cultuur. Dit is bepaald geen nieuwe vraag, maar door de recente ontwikkelingen heeft zij wel weer aan actualiteit gewonnen, en dat juist in een tijd waarin een belangrijk deel van de samenleving assimilatie als de meest voor de hand liggende vorm van aanpassing ziet.

In het voortgezet onderwijs doen de hier geschetste problemen zich evenzeer voor en rijzen gelijksoortige vragen. Het probleem is hier dat veel jongeren door de oorlogssituatie waaruit zij afkomstig zijn geen stevige kennisbasis hebben en dat het daarom lastig is hen voldoende te motiveren. De schooluitval onder hen is groot en er zijn te weinig algemene en vakopleidingen die voldoende op dit soort situaties zijn toegesneden. Zo dreigt een verloren generatie te ontstaan.

Ten slotte nog een kanttekening bij de positie van hoogopgeleide vluchtelingen. Er wordt wel verondersteld dat een groot deel van de recent naar Nederland gekomen asielzoekers hoogopgeleid is, met name de Syriërs en de Irakezen. De gedachte hierbij is vaak dat hoogopgeleiden gemakkelijker aan de slag komen en mede daardoor sneller integreren, ook omdat zij meestal goed Engels spreken. Nader onderzoek toont aan dat dit maar in zeer beperkte mate het geval is. Bovendien is gebleken dat vluchtelingen met een in eigen land behaald diploma van het hoger onderwijs ook grote moeite hebben in Nederland werk te vinden, zeker op een niveau dat past bij hun opleiding. Alleen vluchtelingen die in het Nederlands hoger onderwijs hun diploma hebben behaald, blijken werkzaam te zijn op hetzelfde niveau als autochtone Nederlanders met hetzelfde diploma. Zij hebben er echter wel veel langer over gedaan om een baan te vinden; de werkloosheid onder hen is dan ook aanzienlijk hoger dan onder qua opleiding vergelijkbare autochtonen (Bakker 2016).

### *Culturele aspecten*

In het voorgaande kwam het belang van de culturele factor in het integratieproces al naar voren. Participatie aan belangrijke maatschappelijke instituties als huisvesting, werk en onderwijs is bijzonder belangrijk, maar elk integratieproces heeft ook een culturele dimensie. Dan gaat het om de vraag in hoeverre de nieuwkomer zich aanpast aan de dominante waarden en gedragsregels in de nieuwe samenleving, maar evenzeer om de vraag in hoeverre die samenleving bereid is de nieuwkomers te accepteren.

Wat het laatste betreft, valt op dat Nederlanders over het algemeen meer bereid zijn vluchtelingen te accepteren dan migranten die om andere redenen komen. Uit opinieonderzoek blijkt stelselmatig dat op de komst van vluchtelingen positiever wordt gereageerd dan op immigratie in het algemeen. Tegelijkertijd valt ook vast te stellen dat de komst van vluchtelingen zeker in het afgelopen jaar tot een forse polarisatie in de samenleving heeft geleid. Tabel 2 laat recente cijfers van het Sociaal en Cultureel Planbureau zien, waaruit misschien als belangrijkste conclusie kan worden getrokken dat de categorie ‘neutraal’ bij elke uitspraak opvallend klein is. Doorgaans is de middenpositie bij opiniepeilingen

zeer gewild, maar over deze thematiek heeft kennelijk welhaast iedereen een mening. Opmerkelijk is vooral dat een (grote) meerderheid van de Nederlandse bevolking het wel als een morele plicht beschouwt vluchtelingen toe te laten, terwijl eveneens een meerderheid vindt dat Nederland niet meer vluchtelingen moet opnemen dan nu. De helft van de bevolking wil zelfs de grenzen voor hen sluiten. Als ergens een dilemma voor de politiek ligt, dan is het wel hier. Een draagvlak lijkt wel aanwezig, maar erg stevig is het niet.

TABEL 2 | *Opvattingen over de komst van vluchtelingen onder de Nederlandse bevolking (18+), 2016 (in %)*

	zeer oneens	oneens	neutraal	eens	zeer eens	weet niet
'Nederland moet meer vluchtelingen opnemen dan het nu doet.'	26	30	26	12	4	2
'Er komen te veel vluchtelingen naar Nederland.'	3	16	23	27	27	3
'Nederland zou de grenzen moeten sluiten voor vluchtelingen.'	14	35	23	14	11	4
'Het is onze morele plicht mensen toe te laten die vluchten voor oorlog en vervolging.'	5	10	20	50	13	3

Bron | *Continu Bevolkingsonderzoek, SCP, 2016/2*

Natuurlijk is ook de vraag relevant in hoeverre nieuwkomers, en in het bijzonder vluchtelingen, bereid zijn rekening te houden met de Nederlandse cultuur en zich daaraan aan te passen (Entzinger 2014). Deze vraag is in Nederland onder veel migrantengroepen veelvuldig onderzocht, maar onder vluchtelingen nog maar betrekkelijk zelden. Over het algemeen lijkt de bereidheid tot aanpassing onder vluchtelingen groter dan onder migranten die om andere redenen hier zijn gekomen. Zo is de naturalisatiequote onder vluchtelingen opvallend hoog. Velen kiezen zodra dit mogelijk is voor het Nederlanderschap, al zal dit zeker te maken hebben met het feit dat er voor veel vluchtelingen geen weg terug is en dat naturalisatie de beste garantie biedt op permanent verblijf. Opmerkelijk is ook dat het percentage hier gevestigde migranten dat zegt zich vooral lid te voelen van de eigen herkomstgroep veel lager ligt onder degenen die afkomstig

zijn uit ‘traditionele’ vluchtelingenlanden dan onder met name Turkse en Marokkaanse Nederlanders (zie tabel 3).<sup>402</sup>

TABEL 3 | *Identificatie met de eigen herkomstgroep en/of met Nederland (in %), 2010*

	voelt zich vooral lid van eigen herkomstgroep	voelt zich evenveel lid van eigen herkomstgroep als Nederlander	voelt zich vooral Nederlander
Turks	74	21	6
Marokkaans	62	31	7
Surinaams	26	39	35
Antilliaans	36	33	32
Afghaans	39	38	23
Iraaks	39	37	23
Iraans	38	34	29
Somalisch	45	35	20

Bron | CBS 2012: 155

TABEL 4 | *Verdeling van moslims van Turkse, Marokkaanse, Afghaanse, Iraakse en Somalische herkomst in Nederland over vijf profielen van religieus gedrag, 2009, 2011 (in % van alle personen met migratieachtergrond afkomstig uit de respectieve landen)*

	Turks	Marokkaans	Afghaans	Iraaks	Iraans	Somalisch
praktiserende moslims	39	43	11	10	3	34
in de privésfeer praktiserende moslims	17	41	33	35	13	42
moslims die alleen de voedselvoorschriften volgen	20	11	13	13	4	6
niet-praktiserende moslims	18	3	27	34	56	9
overig	7	2	17	9	25	9

Bron | SCP; Maliepaard en Gijsberts 2012: 100

Ten slotte is opvallend dat de islam, door sommigen beschouwd als een obstakel voor integratie in een westerse samenleving, onder de meeste vluchtelingengroepen uit islamitische landen veel minder wordt gepraktiseerd dan onder de



Nederlanders van Turkse en zeker die van Marokkaanse herkomst (zie tabel 4; Maliepaard & Gijsberts 2012).

## Conclusie

De vluchtelingen crisis van 2015 heeft wederom aangetoond hoe grillig en onvoorspelbaar de komst van asielzoekers kan zijn. Intussen is het aantal asielaanvragen in Nederland weer substantieel gedaald, maar het is verstandig rekening ermee te houden dat een plotselinge stijging zich zo weer kan voordoen. Daarom is het van belang een beleid te ontwikkelen dat weloverwogen anticipeert in plaats van paniekerig reageert. Gemakkelijk zal dit uiteraard niet zijn, maar er zijn wel enkele aangrijpingspunten te geven.

In de eerste plaats dient de periode van onzekerheid over het al dan niet kunnen blijven voor asielzoekers zo kort mogelijk te duren. Dit betekent dat voldoende opvangcapaciteit snel voorhanden moet zijn, maar het betekent vooral dat de verwerking van de aanvragen door de IND sneller moet verlopen, uiteraard zonder hierbij concessies te doen aan de zorgvuldigheid. Hoe sneller de IND kan werken, des te minder opvangcapaciteit nodig is. Dit kan onder meer worden bereikt door het aanvragen van asiel door mensen afkomstig uit veilige derde landen zoveel mogelijk te ontmoedigen, deze aanvragen nog sneller af te handelen en de betrokkenen daadwerkelijk terug te sturen. Zo blijft meer beoordelings- en opvangcapaciteit beschikbaar voor degenen die werkelijk te vrezen hebben voor vervolging in eigen land. Uiteraard zijn nog heel veel meer maatregelen denkbaar waarmee de vluchtelingenstroom beter kan worden gekanaliseerd, maar die liggen vooral op het terrein van internationale samenwerking, vrede en veiligheid en een betere verdeling van taken binnen de Europese Unie. Hierover gaan andere bijdragen aan deze bundel, terwijl deze bijdrage zich vooral richt op maatregelen die de integratie van eenmaal erkende vluchtelingen in Nederland kunnen bevorderen.

Op dit punt valt zeker het een en ander te verbeteren. Allereerst lijkt het verstandig al meteen na de allereerste selectie van aanvragen, waarbij de volstrekt kansloze asielzoekers eruit zijn gevallen, te beginnen met de eerste stappen op het pad van de integratie. De ervaring leert dat de overgrote meerderheid van

degenen die na de eerste selectie nog in de procedure zitten, zullen blijven, en de kans dat hiervan een aanzuigende werking op nieuwe asielzoekers uitgaat, lijkt gering. Maar weinig vluchtelingen zullen voor een land kiezen omdat het integratiebeleid er zo goed is of omdat ze daar snel de taal kunnen leren. Door-slaggevende factoren zijn wel dat het er veilig is en dat de kans op honorering van asiel er groter is dan elders. Dat laatste blijkt in Nederland momenteel niet zo te zijn; het tegendeel is eerder het geval (Leerkes 2015). Bij dit alles zou het helpen als de asielzoekers niet van de ene naar de andere locatie worden gesleept en er in principe op kunnen rekenen dat, als ze daadwerkelijk mogen blijven, ze in de stad of regio waar ze zijn opgevangen een woning krijgen toegewezen. Enkele gemeenten zijn hiermee al aan het experimenteren, en dit lijkt zeer bevorderlijk voor een rustig verloop van de eerste periode in Nederland.

Als we vervolgens proberen een gezamenlijke noemer te ontdekken in de vele vragen en dilemma's waarvoor de integratie van vluchtelingen ons stelt, dan valt op dat veel systemen en procedures in de Nederlandse samenleving niet of onvoldoende zijn toegesneden op de specifieke problemen die deze nieuwkomers ervaren. Dat is niet onlogisch, want ze zijn daarvoor nooit ontworpen. De inburgering, bijvoorbeeld, veronderstelt zeker tegenwoordig een mate van zelfredzaamheid die men misschien nog wel kan verwachten van gezinsmigranten, maar niet van vluchtelingen. Gezinsmigranten komen meestal in een omgeving terecht waar veel meer kennis over de Nederlandse samenleving bestaat. Zij worden vanuit de familiekring begeleid in hun eerste schreden op het integratiepad, en brengen bovendien veel minder traumatische ervaringen mee dan vluchtelingen. De meeste migranten die zich niet via de asielprocedure in Nederland vestigen, hebben hier al contacten of hebben een bepaald doel voor ogen: een huwelijk, een baan of een studie. Dat zijn even zovele potentiële integratiekaders die hen op weg kunnen helpen in Nederland en waaraan zij houvast kunnen ontleenen.

Ongetwijfeld hebben overwegingen van dit type in de afgelopen jaren een rol gespeeld bij het besluit van de rijksoverheid om het integratiebeleid voor nieuwkomers te versoberen en zelfs grotendeels af te schaffen. Veel nieuwkomers blijken ook zonder steun of interventie van bovenaf hun weg wel te vinden. Hierbij speelt wellicht ook mee dat het gemiddelde opleidingsniveau

van nieuwkomers tegenwoordig aanzienlijk hoger ligt dan enkele decennia geleden. Hogeropgeleiden vinden inderdaad hun eigen weg wel, mits aan enkele basisvoorwaarden, zoals voldoende verblijfszekerheid en een effectief antidiscriminatiebeleid, is voldaan.

Voor vluchtelingen ligt dit allemaal anders. Zij hebben meestal niet bewust voor Nederland gekozen en Nederland heeft evenmin om hen gevraagd. Op de arbeidsmarkt is niet per definitie vraag naar hun kwaliteiten en vaardigheden, en veel vaker dan andere migranten belanden zij in een situatie van afhankelijkheid van allerhande voorzieningen, of het nu gaat om gezondheidszorg, uitkeringen of woningen. Veel wetten en regels staan in de weg bij de vervulling van hun specifieke integratiebehoeften. Zo is werken of het volgen van een opleiding, met al dan niet gedeeltelijk behoud van een uitkering, niet mogelijk. Dit dwingt degene die een baan krijgt aangeboden die baan meteen te accepteren, ook al ligt die ver onder zijn of haar niveau. Bepaalde faciliteiten voor studie zijn soms gebonden aan een maximumleeftijd of aan andere beperkingen. Vluchtelingen zijn veelal ouder dan andere studenten, en doen soms ook langer over een studie; zij hebben daar dus extra veel last van. Er zijn sowieso te weinig mogelijkheden voor bij- en omscholing van vluchtelingen die een niet-erkend diploma of beroepservaring uit hun land meebrengen en ook te weinig mogelijkheden om inburgering, opleiding en werk met elkaar te combineren. Daarbij komt nog dat het huisvestingsbeleid ertoe leidt dat vluchtelingen dikwijls belanden in 'uithoeken' van het land, waar de mogelijkheden voor werk en opleiding sowieso beperkt zijn. De aanschaf van huisraad en het volgen van de inburgeringscursus dwingen sommige vluchtelingen hoge schulden te maken, die nog lange tijd als een molensteen om hun nek hangen.

Gelukkig is in de afgelopen tijd het besef gegroeid dat vluchtelingen op hun weg naar integratie te veel structurele barrières ontmoeten. Het is verheugend te zien dat nu ook de regering erkent dat inburgering en integratie eigenlijk zouden moeten beginnen in de asielopvang, ook al laat de praktische toepassing van deze visie nog op zich wachten. Het is verheugend dat op het gebied van huisvesting diverse gemeenten creatieve oplossingen hebben bedacht en geïmplementeerd. En het is verheugend dat er hier en daar iets meer flexibiliteit lijkt te komen in de starre regels voor uitkeringsgerechtigden. Zulke regels

zijn misschien noodzakelijk om re-integratie van de gemiddelde Nederlandse werkloze burger te bevorderen, maar bij vluchtelingen belemmeren zij vaak een effectieve en duurzame arbeidsdeelname. Juist hierdoor blijft op termijn te veel talent onbenut, en blijven vluchtelingen langer dan strikt nodig in de marge van de samenleving.

Al deze redenen bieden volgens mij een meer dan voldoende legitimering om te pleiten voor herinvoering van een actiever integratiebeleid uitsluitend voor vluchtelingen. Anders dan de meeste andere immigranten, worden vluchtelingen nu eenmaal niet toegelaten op basis van hun potentiële bijdrage aan de economie. Daarom zou juist in hen extra moeten worden geïnvesteerd om zo'n bijdrage alsnog mogelijk te maken. Een actiever integratiebeleid voor vluchtelingen zou op rijksniveau de kaders moet bieden waarbinnen gemeenten, uitvoeringsinstanties, scholen en andere instellingen en organisaties effectief kunnen handelen. Het zou zich vooral moeten toespitsen op het bieden van meer maatschappelijke begeleiding, op het creëren van meer en betere mogelijkheden voor her- en bijscholing, op het bevorderen van arbeidsparticipatie, met name via bedrijfsstages en door een van de norm afwijkende inzet van uitkeringsgelden. Ook zou het verstandig zijn vluchtelingen niet meer zelf te laten betalen voor hun inburgering en hun iets langer dan andere nieuwkomers de tijd te geven om het examen te halen.

Dit alles vraagt om aanpassing van wet- en regelgeving op diverse terreinen, zodat beter rekening kan worden gehouden met de specifieke noden en behoeften van vluchtelingen, een relatief gemakkelijk af te bakenen categorie van beperkte omvang. Het tot stand brengen hiervan zal zeker de nodige overredingskracht en politieke moed vergen, maar het is de moeite waard. Niet alleen uit humanitair oogpunt, maar ook uit welbegrepen eigenbelang: veel vluchtelingen zijn uiterst gemotiveerd om in Nederland een nieuw bestaan op te bouwen. Door hun nu meer kansen te bieden, kunnen we in de toekomst veel beter gebruik maken van hun talenten.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Bakker, Linda (2016), *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*, Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- CBS (2012), *Jaarrapport Integratie 2012*, Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- Dagevos, Jaco (2011), 'Positie op de arbeidsmarkt', in: Edith Dourleijn & Jaco Dagevos (red.) *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, pp. 108-125, i.h.b. tabel B5.3.
- Desiderio, Maria Vincenza (2016), *Integrating Refugees into Host Country Labor Markets: Challenges and Policy Options*, Washington DC: Migration Policy Institute.
- Dustmann, Christian, Francesco Fasani, Tommaso Frattini, Luigi Minale & Uta Schönberg (2016), *On the Economics and Politics of Refugee Migration*, Discussion Paper 16/16; London: Centre for Research & Analysis of Migration, University College London.
- Engbersen, Godfried, Jaco Dagevos, Roel Jennissen, Linda Bakker & Arjen Leerkes m.m.v. Jeanine Klaver & Arend Odé (2015), *Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van Asielmigranten*, WRR-Policy Brief 4; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Entzinger, Han (2014), *Voortgaande immigratie en nieuwe maatschappelijke scheidslijnen. Een verkenning van mogelijke ontwikkelingen*, Working Paper 1; Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Leerkes, A. (2015), *How (un)restrictive are we? 'Adjusted' and 'expected' asylum recognition rates in Europe*, Cahier 2015-10; Den Haag: WODC Ministerie van Veiligheid en Justitie.
- Maliepaard, Mieke & Mérove Gijsberts (2012), *Muslim in Nederland 2012*; Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.



- Ministerie SZW (2016), *Briefinzake inburgering van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 11 oktober 2016*, 32 824 nr. 161.
- Penninx, Rinus & Blanca Garcés-Mascareñas (2016), 'Integration Policies of European Cities in Comparative Perspective: Structural Convergence and Substantial Differentiation', *Migracijske i etničke teme* 32(2), 155-189.
- Spahn, Jens (2015), *Ins Offene. Deutschland, Europa und die Flüchtlinge, Die Debatte*, Freiburg: Herder.
- Spencer, Sarah & Katharine Charlsey (2016), 'Conceptualising Integration: A framework for empirical research, taking marriage migration as a case study', *Comparative Migration Studies* 4: 18.
- Witvliet, Miranda, Marja Paulussen-Hoogbeem & Arend Odé (2013), *Inburgering en participatie. De bijdrage van inburgering aan de participatie van migranten in de Nederlandse samenleving*, Amsterdam: Regioplan.

---

## BLIJVEN MAG, VERTREKKEN MOET

---

### *Statushouders en uitgeprocedeerden in Utrecht*

Lukuman uit Benin is 15 jaar in Nederland. In 2006 is hij uitgeprocedeed. Hij leefde overdag in Utrecht op straat en sliep 's nachts bij een vriend. Nu wordt hij opgevangen door de Stichting Noodopvang Dakloze Vreemdelingen in Utrecht.

Hij werkt sinds twee jaar vrijwillig mee aan zijn terugkeer. Zodra hij de benodigde documenten heeft, zal de Internationale Organisatie voor Migratie zorgen voor een laissez-passer, ticket en geld om iets te beginnen.

Op de vraag wat hij wil gaan doen als hij terug in Benin is, antwoordt hij: 'Ik weet het niet. Ik weet niet hoe het daar nu is, ik ben al zo lang weg. Maar ik wil terug omdat er in Nederland geen ruimte voor mij is.'

In het azc in de wijk Oog en Al geeft lerares Mariël Nederlands aan een groep die onlangs een status heeft gekregen. Er zijn leerlingen uit Eritrea, Democratische Republiek Congo, Palestijnse gebieden en Syrië. Degenen die Engels en Frans spreken, tolken voor hun medeleerlingen. Behalve hun status delen ze ook dat ze allen (anders)analfabeet zijn. In de les gebeurt veel met plaatjes en gebaren.

De helft van de bewoners heeft inmiddels een verblijfsvergunning en wacht op een woning. In het azc wordt daarom begonnen statushouders naar vrijwilligerswerk of een leerplek te begeleiden. Ze maken zo kennis met integratie op de arbeidsmarkt. Uit een pilot kwamen twee problemen naar voren: het is moeilijk om diploma's te matchen en er zijn bijna geen werkplekken.

SEPTEMBER 2016



















## 12. Integratie moslims als graadmeter voor vluchtelingen

MARK ELCHARDUS

De komst van talrijke asielzoekers in 2014 en 2015, en de redelijke verwachting dat dit slechts een pril en bescheiden begin is van de vluchtenlingendruk op Europa, maakt de vraag aanhangig hoe die mensen in de samenleving op te nemen. Opname, onderdeel worden van de samenleving, is een langdurig proces. Om enig idee te hebben hoe het de recente golf vluchtelingen hier zal vergaan, dient men te steunen op ervaring uit het verleden. Men kan bijvoorbeeld nagaan hoe het uitpakte met eerdere vluchtelingen: de Iraniërs, Irakezen, Afghanen en Somaliërs die arriveerden in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. De wijze waarop zij in de Nederlandse samenleving werden geïntegreerd kreeg spijtig genoeg weinig empirische aandacht. Uitzonderingen zijn het uitstekende rapport van Dourleyn en Dagevos (2011) en het proefschrift van Linda Bakker (2016).<sup>403</sup> Dat laatste handelt echter uitsluitend over sociaal-economische integratie; het eerste beperkt zich daar grotendeels toe. Zij bieden dus weinig houvast om de kansen, mogelijkheden en moeilijkheden van de culturele integratie van vluchtelingen in te schatten.

Het hier gemaakte onderscheid tussen sociaal-economische en sociaal-culturele integratie is inmiddels vertrouwd.<sup>404</sup> Sociaal-economische integratie wordt beoordeeld op basis van de verschillen tussen nieuwkomers en gevestigden waar het gaat om de kansen op gezondheid, onderwijs, werk, inkomen, huisvesting, kwaliteit van de buurt. Sociaal-culturele integratie focust op verschillen in sociale contacten, communicatiepatronen, identificatie met de omgevende samenleving (sociale integratie) en op kernwaarden en de ultieme gronden van zingeving, van cognitieve, ethische en esthetische oordelen en normen (culturele integratie).

Wat hun economische integratie betreft doen de vluchtelingengroepen uit het verleden het ronduit slecht.<sup>405</sup> Over hun sociale integratie weten we al

minder dan over hun economische integratie. Velen spreken nooit Nederlands met de partner of de kinderen.<sup>406</sup> Zij houden, onder meer via tv en internet, contact met het land van herkomst.<sup>407</sup> Toch zijn ze niet geheel afgesneden van de Nederlandse samenleving. Twee op de drie van hen heeft minstens wekelijks contact met een autochtone Nederlander.<sup>408</sup> Vergeleken met andere migrantengroepen zijn vluchtelingen positiever over de openheid van de Nederlandse samenleving.<sup>409</sup> Over de culturele integratie weten we nog minder dan over de sociale. De vroegere vluchtelingengolven bevatten veel meer religieuze mensen dan de ontvangende Nederlandse bevolking. Van die laatste is in 2009 nog 46% gelovig, van de Iraanse vluchtelingen 51%, maar van de Iraakse 84%, de Afghaanse 90% en de Somalische 95%. Van de autochtone bevolking is minder dan 1% moslim, van de gelovige Iraanse vluchtelingen 66%, van de Iraakse 73%, de Afghaanse 95% en de Somalische 99%. Grote delen van die gelovigen zijn van oordeel 'dat moslims helemaal moeten leven volgens de regels van de islam'. Slechts 17% van de vluchtelingen uit Iran vindt dat, maar 32% van de Iraakse, 37% van de Afghaanse en niet minder dan 69% van de Somalische vluchtelingen deelt die overtuiging.

Het merendeel van de vluchtelingen van de laatste kwart eeuw is moslim en dat is meteen ook een gemeenschappelijk kenmerk van de vroegere en de huidige vluchtelingengolven. De gedeeltelijke uitzondering wordt gevormd door de mensen uit Iran die niet onder de Islamitische Republiek konden leven. Zij zijn nauwelijks religieuzer dan de autochtone Nederlanders en van de gelovigen onder hen is slechts tweederde moslim. Een betrekkelijk klein deel daarvan, 17%, is van oordeel dat men de voorschriften van de islam strikt moet volgen. Beschouwt men dat laatste als een (weliswaar gebrekkige) indicator van fundamentalisme, dan schat men dat minder dan 1% van de bestudeerde Iraanse vluchtelingen fundamentalist is, vergeleken met bijvoorbeeld 62% van de Somalische vluchtelingen.

De Iraniërs wijken op vele punten van de andere vluchtelingengroepen af. Zij zijn beter opgeleid (41% heeft hbo/wo), en als ze hun oorspronkelijk diploma laten waarderen wordt het vaker erkend. Zowat 23% van de Iraniërs betreedt de arbeidsmarkt zonder startkwalificatie, nauwelijks meer dan de 19% autochtone Nederlanders in die positie en merkkelijk minder dan de 44% van

de Nederlanders van Marokkaanse origine. Van de vier groepen hebben zij de minste moeilijkheden met de Nederlandse taal, is hun werkloosheidsgraad en hun uitkeringsafhankelijkheid het laagst. Zij werken minder dan de andere groepen in tijdelijke banen. Zij zijn even frequent zelfstandig ondernemer als autochtone Nederlanders. Ook wat hun opvattingen betreft, bijvoorbeeld over gendergelijkheid, sluiten zij nauwer aan bij de autochtone Nederlanders dan de andere vluchtelingengroepen.<sup>410</sup> Zij zijn met andere woorden veel beter geïntegreerd, en ook al blijft het in de geraadpleegde bronnen onduidelijk in welke mate dit aan hun geloofsovertuiging of levensbeschouwing kan worden toegeschreven, deze maken wel een scherp onderscheid tussen hen en de andere vluchtelingengroepen.

Voorlopig is de enige manier om enig zicht te krijgen op de mogelijkheden van culturele opname van de huidige golf vluchtelingen zich niet te baseren op de ervaringen van de vorige golven – daarvan werden de culturele aspecten van opname onvoldoende bestudeerd, maar op de ervaring van minderheids-groepen in het algemeen. Daarvan werd de culturele integratie (iets) beter in kaart gebracht. Die vergelijking kan pertinenter worden gemaakt door te kijken naar minderheids-groepen die op een voor culturele integratie heel belangrijk punt – het geloof – lijken op de huidige vluchtelingen. De geloofsovertuiging van de asielaanvragers wordt niet geregistreerd (waaruit ook blijkt hoe gering de belangstelling voor de culturele integratieproblematiek feitelijk is). Betrokkenen bij het behandelen van de aanvragen stellen echter dat het in de overgrote meerderheid om moslims gaat.

### **Culturele integratie van moslims als indicator van de kansen op succesvolle opname van vluchtelingen?**

Heel wat argumenten pleiten ervoor de mogelijkheden van de culturele integratie van de nieuwe vluchtelingengolf te beoordelen in het licht van de integratie van moslims in de Nederlandse samenleving.

Ten eerste hebben veel mensen het gevoel dat de culturele integratie van moslims, in tegenstelling tot die van andere immigrantengroepen, moeilijk verloopt. In 2005 was 65% van de Nederlanders van oordeel dat moslims anders

willen blijven, de cultuur en gewoontes van Nederland niet willen overnemen. 60% was toen ook van oordeel dat moslims hun identiteit in groeiende mate met hun religie verbinden.<sup>411</sup> Terwijl negatieve houdingen ten opzichte van moslims verband houden met ethnocentrisme of xenofobie, zijn ze veel meer verspreid dan negatieve houdingen tegenover vreemden in het algemeen.<sup>412</sup> Dat komt onder meer omdat een aantal mensen die sterk geloven in universalisme, en daarom weinig xenofobie vertonen, precies hun streven naar de universaliseerbaarheid van waarden en principes bedreigd achten door de islam en zich daarom, ongeacht hun houding van openheid en verdraagzaamheid in het algemeen, sceptisch of negatief opstellen tegenover moslims.<sup>413</sup> Gijsberts & Lubbers die onderzoek doen naar de wederzijdse beeldvorming van minderheden en meerderheid, besluiten: ‘Het grootste knelpunt op het terrein van de wederzijdse beeldvorming betreft opvattingen van moslims en niet-moslims over elkaar’ (2009:285).

De opvatting dat moslims zich steeds meer terugplooiën op hun religieuze identiteit wordt overigens door onderzoek geschraagd. Terwijl heel veel onderzoek, onder meer dat van het SCP, eerder een etnische dan religieuze categorisering gebruikt (dus bijvoorbeeld Marokkanen, Turken, Syriërs, Irakezen onderscheidt, eerder dan moslims), ziet men precies bij die etnische groepen een verschuiving van nadruk op de nationale of etnische identiteit naar de religieuze.<sup>414</sup> De Eurislamstudie vraagt in welke mate men zich met het land van oorsprong en de religie identificeert. Voor mensen van Turkse en Marokkaanse origine blijkt dat zij dat in ongeveer gelijke mate doen.<sup>415</sup> Onderzoek in Turkije wijst uit dat daar de religieuze identiteit inmiddels sterk overheerst. Van de Turken beschouwt 21% zich in de eerste plaats als Turk, 49% in de eerste plaats als moslim.<sup>416</sup>

Verder bevestigt bestaand sociologisch onderzoek ook het belang van een religieuze categorisering omdat de etnische groepen zich onderling meer onderscheiden op basis van hun religie dan op basis van hun etnische of nationale herkomst. Gijsberts en Dagevos (2005) bekijken onder meer de mate waarin verschillende minderheden vooral contact hebben binnen de eigen groep, vooral met autochtonen of ongeveer in dezelfde mate met beide. 38% van de Surinamers en 31% van de Antillianen hebben vooral contacten binnen



de eigen groep. Bij de Turken en de Marokkanen, waarvan iets meer dan 95% moslim is, is dat respectievelijk 70% en 61%. Zelfs in een multivariaat model met controle op variabelen die contact beïnvloeden (zoals opleiding, werk, geslacht, buurt, generatie, leeftijd) blijkt nog een specificiteit van mensen van Marokkaanse en Turkse origine. Het is nagenoeg zeker dat dit grotendeels een gevolg is van religieuze voorschriften, meer specifiek van de sterke afwijzing van gemengde huwelijken, de strakke regels voor omgang van vrouwen en mannen en voorschriften die particuliere symbolen en rituelen in de publieke ruimte voorschrijven.

### **Culturele integratie: begripsverduidelijking**

Het begrip ‘cultuur’ dekt heel wat. Daarom dient ‘culturele integratie’ nader gespecificeerd: precies welke culturele verschillen zijn potentieel problematisch en waaraan moeten nieuwkomers zich in het licht daarvan aanpassen? De stelling die ik in dat verband inneem, is dat vooral het seculiere karakter van onze samenleving van levensbelang is om met diversiteit te kunnen leven. Nieuwkomers dienen zich derhalve aan dat seculiere karakter van staat en samenleving aan te passen, ook al behouden zij op andere vlakken veel van hun oorspronkelijke specificiteit.

In wat ‘secularisering’ of ‘secularisme’ wordt genoemd, kan men drie, verwante betekenissen onderscheiden. Ten eerste, het terugtreden van religie: de afname van het aantal mensen dat gelooft, de afname van het belang dat wordt gehecht aan religie, de toename van twijfel en levensbeschouwelijke onverschilligheid, de afname van de mate waarin geloof belangrijk wordt geacht voor het leven en de identiteit, de afname van religieuze praktijken, van het volgen van voorschriften. Dat proces heeft zich in het Westen, meer nog in Europa<sup>417</sup> en in Nederland, snel en spectaculair voltrokken. In Nederland evolueerde het aantal mensen dat zich niet gelovig noemt van 14% in 1930 tot 42% in 2003.<sup>418</sup> Tussen 1970 en 2008 verdwenen in Nederland gemiddeld twee kerken per maand.<sup>419</sup> Voas (2009) toont aan dat voor verschillende van die aspecten er een sterke neergang is in alle Europese landen. Wat trager in de landen waar het proces vroeg inzette, sneller in de landen die er later aan begonnen.

Precies op dat punt lopen de ontwikkelingen in het Westen en de moslimlanden uit elkaar. Op de vraag hoe belangrijk religie is in hun leven, antwoordt in de 6<sup>e</sup> golf van de *World Value Study* (WVS 2010-14) 25% van de Nederlanders ‘heel belangrijk’ of ‘nogal belangrijk’. In Marokko is het overeenkomstige percentage 99% en in Turkije 93%. In Nederland daalt dat percentage gestaag, vijf jaar eerder was het nog 30%. In Turkije stijgt het: in 1995 was het 83%.<sup>420</sup> Wat zijn de gevolgen van een dergelijk, groeiend verschil in levenshouding en opvatting over de ultieme grondslag van zingeving als die groepen binnen eenzelfde staatsorde moeten leven?

Een tweede betekenis van secularisering is de privatisering van religie. Dit is de ontwikkeling die de zogeheten scheiding van kerk en staat mogelijk maakt. Het houdt de bereidheid in de geloofsovertuiging te beleven als een privé-aangelegenheid en niet als het richtsnoer voor het inrichten van de publieke ruimte. Een houding die dit mogelijk maakt is waardeveralgemening of de verschuiving van normgebondenheid naar waardegetrouwheid. Normgebondenheid impliceert dat een specifieke norm ritualistisch wordt gerespecteerd: vijf keer per dag bidden, vis eten op vrijdag, zondags de mis bijwonen, ramadan houden. Waardeveralgemening speurt naar de waarde achter de norm en de verschuiving van normgebondenheid naar waardegetrouwheid grijpt plaats als het volgen van de norm wordt vervangen door het respecteren van de nagestreefde waarde, rekening houdend met de omstandigheden. Vrijdags vis eten wordt vervangen door het streven naar soberheid, de ramadan door het streven naar zelfbeperking. De ontwikkeling van normgebondenheid naar waardegetrouwheid is een cruciale voorwaarde van secularisering.<sup>421</sup> In 1996 werd aan Nederlandse kerkleden gevraagd of de voorschriften van hun kerk dienen te worden gevolgd.<sup>422</sup> 84% van de kerkleden vindt dat die voorschriften niet moeten worden nagevolgd of dat men in het licht van omstandigheden moet oordelen of ze dienen nageleefd te worden. Dat wijst, zelfs onder mensen die lid zijn van een kerk, op een verregaande verwerping van normgebondenheid.<sup>423</sup>

De derde betekenis van secularisering – en hier is de term ‘secularisme’ van toepassing – betreft het aanvaarden van de instellingen die levensbeschouwelijk pluralisme mogelijk maken. Er zijn een aantal vrij algemeen erkende kenmerken van dat secularisme:

1. Dat de staat een band heeft met de burger, die onafhankelijk is van, losstaat van, de levensbeschouwing van die burger. Dat impliceert dat de staat, de wet en de grondwet boven alle religieuze voorschriften staan.
2. Dat de wijze waarop de staat het handelen van de burger stuurt – via socialisatie en de wet – alle politieke en levensbeschouwelijke opvattingen respecteert en toelaat zolang zij de openbare orde en het welzijn van de burgers niet bedreigen.
3. Dat de manier waarop de wetgever over de publieke zaak spreekt, universaliseerbaar moet zijn, niet alleen bedoeld voor de aanhangers van een bepaalde levensbeschouwing, maar voor alle burgers ongeacht hun levensbeschouwing.<sup>424</sup>

Het kernprincipe is uiteraard de vrijheid van levensbeschouwing. Deze is niet of schromelijk onvoldoende erkend in heel wat samenlevingen met een meerderheid van moslims. Het is daarom waarschijnlijk dat mensen afkomstig uit die landen weinig vertrouwd zijn met de opvattingen en instellingen die nodig zijn voor het onderhoud en de uitbouw van een leefbaar secularisme en pluralisme.

Terwijl secularisme moet worden geïnstitutionaliseerd, veronderstelt het inderdaad ook bepaalde houdingen. De moeilijkste daarvan is dat men moet aanvaarden dat de wetgeving niet de eigen, door de eigen levensbeschouwing ondersteunde opvattingen bevestigt, maar verschillende gedragingen toelaat, steunend op verschillende en mogelijk strijdige opvattingen over het goede en juiste leven en over de ultieme gronden van zingeving. Scherpe spanningen ontstaan omdat er in de laatste paar eeuwen niet-religieuze gronden van zingeving zijn gegroeid, steunend op ultieme gronden die sterk verschillen van degenen die door heilige teksten worden aangereikt. Die ontwikkeling werd mooi gevat door Emile Durkheim.<sup>425</sup> Volgens hem is het moderne individu omgeven met het transcendente respect dat voordien was voorbehouden aan de goden: ‘Wie aan het leven, de vrijheid, de eer van een mens raakt, vervult ons nu van dezelfde afkeer die voorheen was voorbehouden voor degenen die een religieus idool profaneerden.’<sup>426</sup> Durkheim wijst in die passage op het conflict tussen een mensbeeld dat de concrete menselijke persoon centraal stelt – heiligt in feite – en een mensbeeld dat de waarde van die persoon ondergeschikt maakt aan die van

een religieus idool. Dat onderscheid werd zowat een eeuw nadat Durkheim het scherp stelde, weer pijnlijk duidelijk in de moord op de tekenaars van *Charlie Hebdo*, en daarvoor al, toen bleek hoe groot de steun van de moslims in Europa was voor de fatwa die over Salman Rushdie werd afgekondigd en hoe massaal hun verontwaardiging over de Deense cartoons werd geuit.

De sacralisering van het individu dat Durkheim beschrijft, wordt in een aantal Westerse landen vertaald in wetgeving. Een evidente uiting daarvan is het afschaffen van de doodstraf: de gemeenschap ontzegt zich het recht het leven van een individu te nemen, ongeacht de verschrikkelijke daden die dat individu kan hebben gesteld.<sup>427</sup> Belangrijke indicatoren van het erkennen van de bevoegdheid van het individu zijn het recht op euthanasie en abortus. Een andere indicator van het respect voor het individu en zijn preferenties is de verdediging van het recht op homoseksualiteit en het mogelijk maken van het regulier samenwonen van mensen van hetzelfde geslacht. De stap die in geseclariseerde samenlevingen moet worden gezet, betreft niet de persoonlijke goedkeuring van homoseksualiteit, homohuwelijk, abortus, euthanasie, wel de erkenning en het respect voor het recht op keuze in dat verband en voor de houdingen die voortvloeien uit de sacralisering van het individu. Het is dat respect dat de mogelijkheid kan creëren mensen te laten samenleven waarvan een aantal waardigheid ontlenen aan de sacralisering van het individu en anderen waardigheid ontlenen aan getrouwheid aan een religieuze leer.

Terwijl men die drie betekenissen van secularisering analytisch kan onderscheiden, gaat het empirisch om gerelateerde verschijnselen.<sup>428</sup> In principe is het perfect mogelijk diep gelovig en streng in de leer te zijn in een seculiere samenleving. In de praktijk blijkt echter dat als een meerderheid van de mensen diepgelovig en streng in de leer is, er zelden voldoende draagvlak is voor de wetgevende beslissingen nodig om secularisme te institutionaliseren, wat dan dikwijls aanleiding geeft tot verscheurende en soms gewelddadige ethische conflicten.

In het licht van bovenstaande conceptualisering van secularisering en secularisme zal, in de mate dat beschikbare gegevens dat toelaten, worden gekeken naar verschillen tussen moslims en niet-moslims in Nederland. De aandacht zal meer bepaald gaan naar: geloof, fundamentalisme, de sacralisering van het individu en houdingen ten opzichte van secularisme. Verder wordt nagegaan

of verschillen op die punten ook gepaard gaan met wederzijdse vervreemding tussen moslims en niet-moslims en met steun voor radicalisering en geweldadige jihad. Ten slotte wordt beredeneerd wat dit alles impliceert voor de aanpak van de opname van de huidige golf vluchtelingen.<sup>429</sup>

## Geloof

### *Verhoopte secularisering, vastgestelde de-secularisering*

In de sociale wetenschap bestond de verwachting dat er convergentie zou optreden en de nieuwkomers over tijd, in de 2<sup>e</sup> en 3<sup>e</sup> generatie, steeds meer op de gevestigden zouden gaan lijken. De moslims in Europa zouden seculariseren, minder gelovig worden, geloof zou minder belangrijk worden voor hen, zij zouden minder praktiserend worden, de implicaties van hun geloof privatiseren en de principes van het secularisme in groeiende mate omarmen. Aanvankelijk leken die verwachtingen door heel wat onderzoek te worden bevestigd.<sup>430</sup> Zelfs Pim Fortuyn ging er schuchter in geloven: 'De islam moet soms nog aan dit seculariseringsproces beginnen of verkeert er in het beste geval inmiddels in' (2016 (oorspr. 2001):10).

Becker & de Wit (2000:24) formuleerden al vroeg een voorbehoud bij die these. Zij stellen dat het moeilijk is de islam te verlaten (omdat afvalligheid wordt gestigmatiseerd of zelfs vervolgd) en observeerden (op basis van gegevens uit 1996 en 1998) dat bij mensen van Turkse en Marokkaanse afkomst de tweede generatie nagenoeg even religieus is als de eerste en dat leeftijd geen noemenswaardig effect heeft op de mate waarin die mensen zichzelf als gelovig omschrijven.<sup>431</sup> Hun bevinding wijst meteen ook scherp op de specificiteit van de moslims. Bij andere immigranten en hun afstammelingen is er wel een betekenisvolle, ja zelfs spectaculaire daling van de religiositeit. Bij de eerste generatie Surinamers omschrijft 19% zich als niet gelovig, bij de tweede generatie al 42%; bij de Antillianen gaat het van 22% naar niet minder dan 59%.

De vaststelling van Becker en de Wit wordt bevestigd op basis van gegevens verzameld na 2004. Dagevos en Gijsberts (2009) en Maliepaard en Gijsberts (2012:134) stellen vast dat zich bij Nederlanders van Turkse en Marokkaanse origine over de laatste decennia geen noemenswaardige secularisering heeft



voorgedaan. Er zijn bij moslims daarentegen tekenen van een heropleving van religie en van religieuze praktijk. De toename situeert zich vooral bij de mensen van Marokkaanse origine, met het gevolg dat bij die groep de moskeegang hoger ligt in 2011 dan in 1998. Voor de 1<sup>e</sup> generatie nam de proportie Nederlandse Marokkanen die nooit naar de moskee gaat af van 27% in 1998 naar 19% in 2011; voor de 2<sup>e</sup> generatie is de evolutie nog meer uitgesproken, van 54% naar 24%.

### *Religieus uit elkaar groeien*

Op basis van gegevens uit 2009 en 2011 blijkt dat 97% van de Nederlandse Marokkanen zich als moslim beschouwt en 95% zegt dat dat geloof 'een belangrijk deel is van mezelf', 89% verklaart dat het hen pijn doet als iemand iets slecht zegt over hun godsdienst en eenzelfde percentage verklaart dat 'moslim zijn' iets is waar ze vaak aan denken, 76% bidt vijf keer per dag, 93% houdt ramadan, 94% eet halal, van de vrouwen draagt 64% een hoofddoek<sup>432</sup>, 73% is van oordeel dat moslims moeten leven volgens de regels, 76% zou het vervelend vinden als hun dochter met een andersgelovige zou huwen.

Voor de Nederlandse Turken is religie nauwelijks minder belangrijk. Van hen beschouwt 94% zich als moslims, 85% beschouwt dat geloof 'als een belangrijk deel van mezelf', 87% voelt pijn als iemand iets slecht over hun godsdienst zegt, 70% stemt in met de uitspraak 'dat ik moslim ben, is iets waar ik vaak aan denk'. 64% zou het vervelend vinden als hun dochter met een niet-moslim zou huwen. De mensen van Turkse origine lijken wel minder norm- of regelgebonden. 27% bidt vijf keer per dag, 66% houdt ramadan, 80% eet halal, van de vrouwen draagt 48% een hoofddoek<sup>433</sup> en 54% vindt dat moslims volgens de regels van de islam moeten leven.<sup>434</sup> Uit dat onderzoek blijkt ook dat zowel bij de Marokkaanse als bij de Turkse Nederlanders de jongere generaties veel meer Koranles hebben gevolgd als kind dan de oudere generaties en dat moslims van de tweede generatie vaker over hun geloof praten dan die van de eerste generatie.<sup>435</sup>

In een bevolking voor dewelke het belang van religie gestaag afneemt, die seculariseert, vormen de moslims niet alleen een zeer religieuze groep, maar een groep die daarenboven de-seculariseert. Dat reflecteert in feite een ontwikkeling die zich in en om Europa voordoet. Zelfs heel sterk gesecculariseerde

samenlevingen als Zweden seculariseren verder, terwijl bijvoorbeeld Turkije de-seculariseert en confessionaliseert.<sup>436</sup> De groeiende religieuze identificatie van moslims is uiteraard geen neutraal gegeven. De Euroislamstudie vindt dat naarmate de religieuze identificatie sterker is, moslims zich minder identificeren met het land waarin ze wonen, zich minder aanvaard achten, meer normatieve- en waardeverschillen vertonen en minder progressief zijn in hun opvattingen.<sup>437</sup> Een dergelijke evolutie consolideert het secularisme van de autochtone bevolking van West-Europese landen en verkleint de kans dat moslims de houdingen ontwikkelen (zoals waardeveralgemening en respect voor de sacralisering van het individu) die leiden tot het aanvaarden van de principes van het secularisme. De bij de Nederlandse moslims vastgestelde de-seculariseringstendens, die aansluit bij een gelijkaardige tendens in moslimlanden, houdt het gevaar in dat de moslims zich steeds minder thuis gaan voelen in het seculiere Europa en de tolerantie die verondersteld wordt door secularisme zullen verwarren met decadentie en normloosheid. In golf 7 (2012-2014) van de wereldwaardestudie (WVS) is één op de twee Turken van oordeel dat politici die niet in god geloven ongeschikt zijn om een publiek ambt te bekleden. Die opvatting wordt gedeeld door 4% van de Zweden. Het zijn verschillende werelden, mogelijk op *collision course*.

### Fundamentalisme

Het is waarschijnlijk dat de-secularisering gepaard gaat met het streven naar een meer zuivere, meer zelfbewuste vorm van islam; een terugkeer naar de vermeende fundamentelementen van het geloof. Fundamentalisme is een brede categorie waarvan de verschijningsvormen variëren van gematigd tot gewelddadig fanatiek. Een belangrijk kenmerk is de overtuiging dat de fundamentelementen onveranderlijk geldig zijn en de enige waarheid vormen. Op basis van de Amsterdamse burgermonitor van 2005 stellen Slootman en Tillie (2006:28) vast dat van de personen die zich als christen identificeren 12% akkoord is met de stelling 'Mijn geloof, levensbeschouwing is eigenlijk boven andere geloven en levensbeschouwingen verheven'. Van de moslims stemt niet minder dan 49% daarmee in. In het geval van moslimfundamentalisme dient men te leven zoals de profet en

zijn volgelingen. Het leven van die voorgangers dient nagebootst. Dat impliceert een voorkeur voor de sharia boven Westerse wetgeving. Rekkelijkheid in verband met de geloofsfundamenten wordt beschouwd als verwerpelijke zwakte. In de Amsterdamse burgermonitor was 54% van de moslims het eens met de stelling dat er slechts één interpretatie is van de koran en dat die moet gelden voor elke moslim. De regels die uit die fundamenten worden afgeleid, moeten strikt worden nageleefd. Het volgen van die regels wordt beschouwd als de enige weg naar de goede samenleving en het gelukkige leven.

In de schaarse metingen van fundamentalisme die beschikbaar zijn, wordt een aantal van die elementen gebruikt. In 2013 rapporteerde Ruud Koopmans dat 55% van de Nederlandse moslims van oordeel is dat alle moslims moeten terugkeren naar de wortels of fundamenten van de islam, 74% vindt dat er slechts één juiste interpretatie is van de koran en dat alle moslims die moeten respecteren, 70% is van oordeel dat de regels die de koran voorschrijft belangrijker zijn dan de Nederlandse wetten. 45% van de moslims deelt de drie bovenstaande opvattingen. Zij worden door Koopmans beschouwd als fundamentalist.<sup>438</sup> Wat de Europese landen betreft, nemen de Nederlandse moslims een tussenpositie in. Het fundamentalisme blijkt hoog in Oostenrijk, Frankrijk en België, matig in Nederland en relatief laag in Duitsland en Zweden.

Op basis van de analyse van die gegevens verwerpt Koopmans een aantal courante verklaringen van islamfundamentalisme. Fundamentalisme is lager naarmate het onderwijsniveau hoger is en is ook lager bij werkenden dan bij werklozen, maar die sociaaleconomische factoren hebben zwakke effecten en verklaren geenszins het verschil in fundamentalisme tussen moslims en christenen. Het islamfundamentalisme kan evenmin worden verklaard door factoren eigen aan de migratie-ervaring. In de landen van oorsprong is het immers even of nog meer verspreid dan in Europa. Het kan ook niet worden verklaard door een gebrek aan erkenning van de islam. Er is geen verband tussen de mate van erkenning en de rechten door de islam verworven in verschillende Europese landen enerzijds, de verspreiding van moslimfundamentalisme in die landen anderzijds.

Roex et al. (2010:250) stelden de vraag over de verhouding tussen sharia en de wetten van het Nederlandse volk op een enigszins andere manier. ‘De regels

van god zijn voor mij belangrijker dan de Nederlandse wetten'. Daar stemde 43% van de moslims mee in (4,8% van degenen van Marokkaanse afkomst, 41% van de mensen van Turkse afkomst en 34% van de overige moslims). De antwoorden op deze toch gelijkaardige vragen liggen in de twee onderzoeken dus ver uit elkaar, maar zijn nooit gering: 43% en 70%. Belangrijke aspecten van het fundamentalisme blijken ruim verspreid bij de Nederlandse moslims. De personen die deze overtuigingen delen staan negatiever tegenover niet-moslims, identificeren zich in mindere mate met de Nederlandse samenleving, zijn in grotere mate voorstander van de invloed van religie op politiek, zijn ook sneller geneigd geweld te aanvaarden ter verdediging of promotie van hun geloof.<sup>439</sup>

### De sacralisering van het individu

De mate waarin de sacralisering van het individu wordt erkend, kan van twee criteria worden afgelezen. Het eerste is institutioneel: garandeert de wet de vrijheid van de mensen die het individu sacraliseren, verbiedt het de doodstraf, laat het abortus en euthanasie toe, erkent het het recht op seksuele voorkeur, biedt het de mogelijkheid aan mensen van hetzelfde geslacht om te huwen. Het tweede criterium betreft de opvattingen van de bevolking: zijn er voldoende mensen die het individu sacraliseren en een voorkeur hebben voor de net opgesomde institutionele arrangementen?

In het onderzoek over moslims in Nederland werd verbazend weinig aandacht besteed aan die tweede vraag. Over de verschillen tussen moslims en niet-moslims betreffende hun houding ten opzichte van de doodstraf, abortus, euthanasie, is nagenoeg geen empirisch materiaal te vinden. Phalet et al. (2000: 149) maken een typologie van ethische houdingen waarin de opvattingen betreffende abortus en euthanasie zijn opgenomen. Van de autochtone Rotterdamse jongvolwassenen (18-30) klasseren zij 17% als ethisch conservatief, van de jongvolwassenen van Turkse origine 32% en van die van die van Marokkaanse origine 70%. Er bestaan op dat vlak dus wel grote verschillen. De houding ten opzichte van homoseksualiteit werd beter gedocumenteerd, hoewel ook niet uitvoerig. De autochtone Nederlanders staan bijzonder positief tegenover homoseksualiteit. In 2008 neemt nog 9% in dat verband een negatieve of

afkeurende houding aan.<sup>440</sup> In 2012 stelde daarentegen 47% van de moslims dat zij geen homoseksueel als vriend willen.<sup>441</sup> Niet minder dan 74% van de Nederlanders is overigens van oordeel dat de moslims geen respect hebben voor homoseksuelen.<sup>442</sup>

Er zijn, wat de sacralisering van het individu betreft, echter weinig gegevens die een degelijke vergelijking tussen de opvattingen van moslims en niet moslims mogelijk maken. Daarom is het misschien wel interessant hiervoor naar Brits materiaal te kijken.<sup>443</sup> Daarbij dient men voor ogen te houden dat de Britse moslims gemiddeld fundamentalistischer zijn dan de Nederlandse. Van de Britse moslims is 31% van oordeel dat geloofsafval gestraft moet worden met de doodstraf. Volgens 61% moet homoseksualiteit bij wet worden verboden en dus vervolgd. Die houdingen vindt men veel meer bij jonge dan bij oudere moslims.

De opvattingen die bij moslims in het Westen worden opgetekend, zijn in feite een mildere vorm van de opinie in de moslimlanden. Men vindt daar trouwens ook een sterke institutionele verwerping van de sacralisering van het individu. De doodstraf bestaat in heel wat van de landen waar de moslims in grote meerderheid zijn. Turkije staat op het punt ze weer in te voeren. De Nederlandse wetgeving kent, uiteraard, het begrip geloofsafval (apostasie) niet. In 20 landen in de wereld is geloofsafval nog steeds strafbaar, in vele gevallen met de doodstraf. In 18 van de 20 gevallen gaat het om landen waar de moslims 90 tot 100% van de bevolking uitmaken. De twee uitzonderingen zijn Maleisië (met ongeveer 50 tot 60% moslims) en Nigeria (50-75%). Die institutionele arrangementen kunnen trouwens rekenen op de steun van een ruime meerderheid van de bevolking. In het Midden-Oosten en Noord-Afrika wil 57% dat de lijfstraffen voorgeschreven door de sharia – onder meer het afhakken van handen voor diefstal – worden uitgevoerd, 56% is van oordeel dat geloofsafvalligen moeten worden geëxecuteerd en 93% vindt homoseksualiteit moreel onaanvaardbaar.<sup>444</sup>

In 2012 vindt 67% van de Jordaniërs abortus onder geen enkele voorwaarde verantwoord. 80% van de Nederlanders vindt het onder verschillende voorwaarden verantwoord. 100% van de Jordaniërs vindt homoseksualiteit nooit verantwoord, minder dan 10% van de Nederlanders staat nog negatief ten opzichte van homoseksualiteit. In de Palestijnse gebieden is voor 56% abortus



onder geen enkele voorwaarde verantwoord en voor 77% homoseksualiteit niet verantwoord.<sup>445</sup> Wat de sacralisering van het individu betreft is het heel waarschijnlijk dat de Syrische vluchtelingen, waarvan de opvattingen gelijken op die van de Jordaniërs en de Palestijnen, heel sterk zullen verschillen van de autochtone Nederlanders.

### Secularisme

De percentages die van oordeel zijn dat de voorschriften van god of de koran boven de door de mens gemaakte wetten staan, liggen, zoals we zagen, zeer hoog: 70% in het ene onderzoek, 43% in het andere. De wijze waarop die vraag wordt gesteld, laat niet toe te besluiten dat het om voorstanders van de sharia gaat.<sup>446</sup> Men kan, in principe, zeer sterk gehecht zijn aan religieuze voorschriften zonder ze aan anderen te willen opleggen. De wijze waarop Roex et al. (2010) die problematiek benaderen is directer en duidelijker: 'Stel een beweging die de praktische invoering van de sharia in Nederland als doel heeft. Steunt u die beweging?' 28% van de Nederlanders van Marokkaanse origine en 22% van die van Turkse origine twijfelt, weet het niet meteen. Van de mensen van Turkse origine die een mening uitdrukken, zegt 81% dat zij zo'n beweging zeker niet zouden steunen, 19% dat ze die misschien of zeker wel zouden steunen. Van de mensen van Marokkaanse origine zou 60% de beweging zeker niet steunen, 40% misschien of zeker wel. Als men het op deze manier benadert, blijkt het basisprincipe van het secularisme, zeker bij de moslims van Marokkaanse origine, maar heel gedeeltelijk aanvaard. Van hen vindt 20% ook dat geloof een belangrijker rol zou moeten spelen in de politiek, van de mensen van Turkse origine wenst 10% een grote invloed van religie op de politiek.

De kans is vrij groot dat de vraag, zoals gesteld door Roex et al. (2010) nog te algemeen is en de steun voor shariawetgeving daardoor onderschat. Mizza et al. (2007) legden in Groot-Brittannië aan moslims de stelling voor: 'Ik zou in Groot-Brittannië liever onder de sharia leven.' 28% van de moslims ging akkoord, 59% niet akkoord en de rest twijfelde. Uit dat onderzoek blijkt echter dat het percentage dat specifieke sharia-regels steunt doorgaans (veel) groter is dan het percentage dat zich in het algemeen uitspreekt voor shariawetgeving.

Zo is 51% van oordeel dat een moslima niet mag huwen met een niet-moslim, vindt 43% dat vrouwen niet mogen huwen zonder toelating van hun voogd, 46% dat mannen vier vrouwen mogen hebben en vrouwen één man, en niet minder dan 31% van de Britse moslims vindt dat afvalligheid met de dood moet worden bestraft. Specifieke regels, die sterk indruisen tegen de waardegrondslag van Westerse wetgeving, krijgen de steun van 30 à 50% van de Britse moslims. Waarschijnlijk zou de steun voor shariawetgeving ook groter blijken in Nederland als men die via specifieke regels zou meten.

Er is dus toch een betrekkelijk grote groep Nederlandse moslims die de basisprincipes van het secularisme verwerpt. Die groep is proportioneel sterker aanwezig bij de mensen van Marokkaanse dan bij die van Turkse origine. De steun voor het invoeren van sharia is zeer groot in een aantal moslimlanden: 99% van de moslims in Afghanistan, 91% in Irak, 84% in Pakistan, 83% in Marokko en 74% in Egypte willen sharia-wetgeving voor hun land. Uitzonderingen zijn Turkije (12%) en Libanon (29%).<sup>447</sup> Het verschil tussen Nederlanders van Turkse en Marokkaanse origine komt dus overeen met dat tussen de opvattingen in hun respectieve landen van oorsprong.

### Wederzijdse vervreemding, wederzijdse radicalisering

Minstens 40% van de Nederlandse moslims belijdt zijn geloof fundamentalistisch en minstens een kwart verwerpt de scheiding van kerk en staat, minstens één op twee heeft over ethische kwesties opvattingen die grondig van die van de ruime meerderheid van de autochtone Nederlanders verschillen. Als de geschiedenis en de sociologie enige leidraad bieden, is dat een recept voor spanning en gevoelens van wederzijdse vervreemding. Het risico op spanning neemt uiteraard nog toe ten gevolge van de terreur gepleegd in naam van de islam. In 2003 en 2004 ging het Pew Research Center in negen Westerse landen na in welke mate mensen zich zorgen maken over islamitisch extremisme. In acht daarvan varieerde het aantal mensen dat zich zorgen maakt (matig tot veel) toen al van 70% (VS) tot 84% (Rusland). In Nederland was dat 76%. Het is nogal evident dat een zo sterk aanwezig gevoel bedreigd te zijn door terreur gepleegd in naam van de islam, zich bij heel wat mensen zal vertalen in een negatieve

houding ten opzichte van moslims. De wederzijdse vervreemding, zoals ik die hier op basis van de beschikbare gegevens documenteer, nam naar aanleiding van de recente golf terreuraanslagen in 2015 en 2016 waarschijnlijk nog toe.

Uit gegevens van 2002-2003 blijkt dat 53% van de autochtone Nederlanders dan van oordeel is dat 'de West-Europese levenswijze en die van de moslims onverenigbaar zijn'.<sup>448</sup> Een dergelijke stellingname zegt eigenlijk dat men opname en integratie onmogelijk acht. Gijsberts en Lubbers (2009:272) schetsen de evolutie (van 1998 tot 2008/9) van een aantal houdingen van autochtonen ten opzichte van moslims. Dan blijkt dat deze aanzienlijk negatiever worden na de eeuwwisseling, waarschijnlijk ten gevolge van 9/11, de moord op Van Gogh en het optreden van Pim Fortuyn. Vanaf 2006 tekent zich enig herstel af. Het beeld blijft echter negatief en wijst op een grote mate van vervreemding. In 2008-2009 vindt nog 68% dat moslims hun kinderen autoritair opvoeden, 84% dat moslimmannen hun vrouwen onderdrukken en acht nog 41% de leefwijze van de moslims en de Europeanen onverenigbaar. Nagenoeg evenveel mensen (43%) vinden dat de meeste moslims respect hebben voor de cultuur en de leefwijze van anderen en dat moslims veel kunnen bijdragen aan de Nederlandse samenleving (41%). De Nederlanders blijken dan (2009) nagenoeg perfect verdeeld over de compatibiliteit van islam en Westen: 40% voor, 40% tegen, 20% onbeslist. Dat is geen goede uitgangspositie, maar een situatie waarin vrij gemakkelijk meerderheden tegen positieve maatregelen ter bevordering van opname kunnen worden gemobiliseerd.

Die gevoelens van vervreemding zijn overigens wederzijds. Maliepaard en Gijsberts (2012:152) stellen vast dat 80% van de Nederlandse Marokkanen en 63% van de Nederlandse Turken van oordeel is dat de mensen in Nederland veel te negatief zijn over de islam. Phalet en Ter Wal (2004) stelden aan Nederlanders van Turkse en Marokkaanse origine een aantal vragen die het spiegelbeeld zijn van wat zij aan de autochtone Nederlanders vroegen. Van de Nederlandse Turken vindt 72% dat West-Europese kinderen niet genoeg naar hun ouders luisteren. Van de mensen van Marokkaanse origine deelt 53% die mening. 63% van de Nederlandse Turken meent dat West-Europese vrouwen te veel vrijheden en rechten hebben. Evenveel mensen van Marokkaanse origine delen dat oordeel. Slechts 34% van de Turken en 31% van de Marokkanen meent

dat de meeste West-Europeanen respect hebben voor de islamitische cultuur. 45% van de Nederlandse Turken en 36% van de Nederlandse Marokkanen acht de West-Europese en islamitische levenswijzen onverenigbaar.<sup>449</sup>

Het gaat om twee bevolkingsgroepen – moslims en niet-moslims – waarvan telkens ongeveer 40% zich van de andere vervreemd voelt, het samenleven onmogelijk acht. Dat maakt het nemen van maatregelen ter bevordering van opname-politiek moeilijk. Het laat weinig ruimte voor een beleid van *trial and error*, scheidt een situatie waarin het succes van maatregelen haast gegarandeerd moet zijn, snel moet blijken, en voordelen voor beide partijen moet hebben. Gedurfd, innoverend beleid is onwaarschijnlijk onder die omstandigheden.

Uit het onderzoek van Roex et al. (2010) blijkt dat 17% van de Nederlandse moslims van oordeel is dat Westerse landen uit zijn op de vernietiging van de islam en 38% beschouwt het conflict in het Midden-Oosten als primair een conflict tussen moslims en niet-moslims. Dergelijke houdingen wijzen erop dat de vervreemding bij een aantal mensen aanleiding geeft tot een uitgesproken vijandbeeld. In het onderzoek van Roex et al. is het aantal moslims dat de relatie tussen het Westen en de islam ziet in termen van wederzijdse destructie nog gering in vergelijking met wat Koopmans wat later vaststelt (2013). Dan is 54% van de moslims van oordeel dat het Westen de islam wil vernietigen. Ook hier lopen de observaties van Roex et al. en Koopmans sterk uit elkaar. Maar ook de laagste proportie – 17% – is zeer zorgwekkend.

Dat vijandbeeld bestaat ook in de moslimlanden. Een peiling in zeven moslimlanden naar de oorzaken van een gebrek aan ontwikkeling in die landen, brengt aan het licht dat volgens de inwoners van die landen de belangrijkste oorzaak, vermeld door 53% van de mensen, het beleid van de Verenigde Staten en het Westen is. Slechts 12% vermeldt de rol van fundamentalisme. 62% zegt dat de relaties tussen de moslims en het Westen overwegend slecht zijn; slechts 11% vindt die overwegend goed.<sup>450</sup> Daar waar de vergelijking mogelijk is, blijkt dat de houdingen van de moslims in Nederland bijna altijd die in de landen van herkomst en in de moslimlanden volgen.

## Steun radicalisering en jihad

Volgens Almond et al. (2003:20) gaat het niet alleen om vervreemding, maar om een reeks ontwikkelingen in de moslimlanden die leiden tot actief en dikwijls gewelddadig verzet tegen modernisering en secularisering. Jihadisten streven naar een nieuw kalifaat waarin alle oprecht gelovige moslims volgens hun overtuiging kunnen leven.<sup>451</sup> De Europese seculiere staten worden via de grote en groeiende aanwezigheid van moslims in Europa bij die strijd betrokken. Vandaar de angst van de autochtone bevolking te worden teruggeworpen naar een verleden van godsdienstoorlogen, dat men definitief voorbij achtte. De naam die nu aan die angst wordt gegeven is 'radicalisering'. Volgens Slootman en Tillie (2006:4) vormen fundamentalisme, vervreemding en het gevoel dat de islam negatief wordt bekeken, de voedingsbodem voor radicalisme (2006:72).<sup>452</sup> Angst voor islamitisch extremisme is over het laatste decennium sterk toegenomen in verschillende Europese landen, uiteraard meer in landen die frequenter met aanslagen werden geconfronteerd. In Frankrijk bijvoorbeeld maakte 32% van de bevolking zich daar grote zorgen over in 2005 en meer dan het dubbel, 67%, tien jaar later, in 2015. In Duitsland was de toename over die periode minder groot maar toch sterk: zij ging van 35 naar 46%.<sup>453</sup> Vraagt men mensen wat zij de grootste globale dreiging achten, dan is in de meeste Westerse landen de opwarming van de aarde in 2015 vervangen door ISIS.<sup>454</sup> Dat alles reikt de vraag aan hoe groot de steun onder de Europese en in het bijzonder de Nederlandse moslims is voor de gewelddadige jihad en hun terreur.<sup>455</sup>

Een van de weinige onderzoeken waarop kan worden gesteund om dat in te schatten is Roex et al. (2010). Zij stelden moslims de vraag wat zij zouden doen indien zij zouden vaststellen dat een andere moslim uit religieuze motieven een aanslag voorbereidt. Slechts 45% zou meteen naar de politie stappen. Betrekkelijk grote aantallen weten niet wat ze zouden doen of willen op die vraag niet antwoorden (bij de 14%). Laat men die buiten beschouwing, dan zou een ruime 13% de politie uiteindelijk niet informeren. 14% van de door Roex et al. ondervraagde moslims is trouwens ook van oordeel dat 'geweld niet goed is, maar soms de enige manier om een ideaal te bereiken' en 11% stemt in met de uitspraak: 'er zijn situaties waarin het voor mij vanuit mijn religie acceptabel is



dat ik geweld gebruik'. Dit suggereert dat toch minstens 11 à 14% van de moslims het religieuze geweld minstens passief steunt en goedkeurt en waarschijnlijk niets zou ondernemen om het te verhinderen. Dat is, in het licht van de sterk gemediatiseerde barbarij en wreedheid van het IS-kalifaat en van de aard van de aanslagen in Europa, toch een bijzonder hoge proportie. Die steun is ook altijd groter bij jongeren dan bij ouderen.

In Turkije en Marokko is de steun voor terrorisme en religieus geweld ongeveer gelijk aan die van de Europese en Nederlandse moslims. In Turkije acht 12% zelfmoordbommen ter verdediging van de islam, in eigen land, soms of altijd verantwoord, 63% acht het nooit verantwoord. In Marokko acht 9% het soms of altijd verantwoord in eigen land en 83% nooit verantwoord.<sup>456</sup> De steun voor die vorm van religieuze terreur ligt echter veel hoger in de andere moslimlanden. In Pakistan acht 25% het soms of altijd verantwoord, in Libanon eveneens 25% en in Jordanië 30%.<sup>457</sup> De verschillen tussen Turkije en Marokko enerzijds, de landen van het Midden-Oosten anderzijds blijken ook uit de visies op de oorzaken van dat geweld. Turken (48%) en Marokkanen (57%) situeren de oorzaken van het moslimsextremisme in grote mate in armoede en in een gebrek aan onderwijs en werk. Mensen in Libanon (40%) en Jordanië (38%) schrijven dat extremisme in de eerste plaats toe aan het optreden van de VS en het Westen, meer dan aan sociaaleconomische oorzaken.<sup>458</sup>

### **Wat betekent dit voor de opname van vluchtelingen?**

In het integratiebeleid werden de ultieme grondslagen van zingeving schromelijk verwaarloosd. Religie en cultuur kregen nauwelijks aandacht. De oorzaak daarvan ligt, waarschijnlijk, in de opvatting dat de 'scheiding van kerk en staat' impliceert dat de overheid zich ver van levensbeschouwelijke kwesties houdt. Die interpretatie van de scheiding van kerk en staat miskent het essentiële kenmerk van de Europese aanpak. Daarin heeft de overheid de verantwoordelijkheid religies te erkennen en de opdracht de belangen van erkende religies en levensbeschouwingen, samen met het seculiere karakter van de staat en de samenleving, te borgen. In die opdracht is zij, in het geval van de opname van de islam, niet of alleszins onvoldoende geslaagd.

Sinds de eeuwwisseling doet zich bij Nederlandse moslims, vooral bij mensen van Marokkaanse origine, een ontwikkeling van de-secularisering voor. Op zich is de intensiteit van godsdienstbeleving geen probleem in een seculiere samenleving. Die maatschappij-inrichting is net bedoeld om dat soort zingeving vreedzaam te laten co-existeren met andere religieuze, alsook agnostische en atheïstische gronden van zingeving. De praktijk leert echter dat de opinie, instellingen en wetgeving nodig voor een seculiere inrichting van de staat, weinig draagvlak vinden in een bevolking waarvan grote delen gelovig is en dat geloof belangrijk acht voor de inrichting van hun leven. Daarom is het ook waarschijnlijk dat er spanning en wederzijdse vervreemding optreden als een diepgelovige minderheidsgroep, waarvan velen, meer nog bij jongeren dan bij de ouderen, hun geloof op een fundamentalistische wijze belijden, leeft in een post-religieuze samenleving.

Het beschikbare onderzoek richtte zich op de ontwikkeling van de religiositeit en de religieuze praktijk, veel minder op de ontwikkeling van fundamentalisme, radicalisme, wederzijdse vervreemding, verzet tegen de sacralisering van het individu en de mate van waardeveralgemening versus normgebondenheid. Men kan daarom enkel vaststellen dat er een moeilijke, spanningsvolle en conflictgeladen situatie is gegroeid. Het beschikbare onderzoek biedt geen of weinig inzicht in waarom dat is gebeurd en in wat men had kunnen doen om het te vermijden. Het suggereert daarom, spijtig genoeg, ook geen concrete antwoorden op de cruciale vraag: wat nu?

Men kan de hier samengebrachte onderzoeksbevindingen positief bekijken. Dan blijkt dat er een basis is voor opname van de islam in de seculiere Europese samenlevingen, maar dat deze wel veel minder groot is dan oorspronkelijk gehoopt. Toch kan worden vastgesteld dat meer dan 80%, bijna 90%, van de moslims geen sympathie heeft voor de gewelddadige jihad en voor terreur in naam van de islam, ongeveer 75% aanvaardt cruciale principes van de scheiding van kerk en staat, ongeveer 60% acht de Europese cultuur en gewoontes niet incompatibel met de islam – denkt dus dat opname en integratie kunnen slagen – en dezelfde percentage beleeft de islam niet op een fundamentalistische wijze, is eventueel vatbaar voor de ontwikkeling van een aan een seculiere samenleving aangepaste islambeleving. Zo'n positieve formulering laat zien

dat er ruimte is voor het streven naar volwaardige opname, maar kan de grote mate van wederzijdse vervreemding niet verhullen. Terwijl het beschikbare onderzoek ontoereikend is om met veel zekerheid een trend te onderkennen, lijkt de wederzijdse vervreemding na een herstel weer groter te worden.

Ruime meerderheden van moslims en niet-moslims hebben negatieve opvattingen over elkaar en de moslims zijn zich pijnlijk bewust van de negatieve houding van veel Nederlanders ten opzichte van de islam. De opvattingen over ethische kwesties liggen ver uit elkaar. Ruim 40% van elke groep is van oordeel dat de Europese cultuur en levenswijze niet compatibel is met de islam. Bij een zeer betekenisvol aantal van de moslims leidt dat tot een absoluut vijandbeeld: de overtuiging dat het Westen de islam wil vernielen. Eén onderzoek schat de proportie moslims die dat gelooft op 17% (Roex et al., 2010), het andere op 54% (Koopmans, 2013). 20 à 40% van de mensen van Marokkaanse origine verwerpt cruciale aspecten van de scheiding van kerk en staat. Bij mensen van Turkse origine is dat 10 à 20%. De steun voor gewelddadige jihad, voor het gebruik van geweld ter bevordering van de belangen van de islam, voor zelfmoordaanslagen ligt, ondanks de sterk gemediatiseerde barbarij van het kalifaat en de terreuraanslagen in Europa, bij de 11% à 14%. Daarenboven zijn er bij vragen in dat verband ook steeds 10 à 15% van de respondenten die twijfelen of niet willen antwoorden.

Als men de houdingen van de Nederlandse moslims bekijkt, ook de verschillen die zich vrij systematisch aftekenen tussen Nederlanders van Marokkaanse en Turkse origine, blijken die houdingen de opinie in de moslimlanden van herkomst te volgen. Het integratie-onderzoek heeft te eenzijdig aandacht besteed aan de lokale (sociaaleconomische) situatie van moslims in Nederland, veel te weinig oog gehad voor de geopolitieke dimensie, de ontwikkelingen in de moslimlanden, de evolutie van de opinie in de landen van herkomst, alsook, op individueel niveau, voor de gebruikte media, de vormen en patronen van communicatie tussen de Nederlandse moslims en de moslimwereld. Het is waarschijnlijk dat deze laatste een veel belangrijker invloed hebben op de wijze waarop de culturele opname in de Nederlandse samenleving geschiedt, dan de sociaaleconomische positie van de moslims in Nederland. Vergelijkt men de opvattingen van Nederlandse moslims met die van de moslims in hun

landen van oorsprong, dan blijkt toch dikwijls dat er effectief aanpassing is aan de opvattingen die gelden in een moderne, seculiere samenleving. Precies die vergelijking geeft hoop dat culturele aanpassing werkt, zij het onvoldoende. Als men de culturele opname van de huidige golf vluchtelingen in het licht van die vaststellingen beoordeelt, lijken de te leveren inspanningen groot, de kansen op succes gering, het gevaar voor toenemende spanning, vervreemding en conflict verre van verwaarloosbaar.

### **Vier omstandigheden maken integratie van hedendaagse vluchtelingen moeilijker**

Vier omstandigheden laten daarenboven vermoeden dat de culturele opname van de huidige groepen vluchtelingen moeizamer zal verlopen dan de opname van (hoofdzakelijk) Turkse en Marokkaanse immigranten waarvan de culturele integratie hier in kaart werd gebracht.

Ten eerste, moet die opname nu geschieden onder sociaaleconomisch minder gunstige omstandigheden (lagere economische groei, hogere werkloosheid, krimpende verzorgingsstaat, toegenomen werkonzekerheid).

Ten tweede, blijkt uit het beschikbare onderzoek (Bakker, 2016) dat de opname van vluchtelingen sociaaleconomisch moeizamer verloopt dan die van arbeidsmigranten.

Ten derde, was de houding van autochtone Nederlanders in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw waarschijnlijk veel minder negatief ten opzichte van moslims, veel minder beïnvloed door de angst voor terreur.

Ten vierde, komen de huidige vluchtelingen uit landen waarvan overweldigende meerderheden cultureel heel sterk op basis van religieuze overtuigingen van de Nederlandse bevolking verschillen. Zo blijkt uit enquêtes uitgevoerd tussen 2008 en 2012 dat 74% van de bevolking van het Midden-Oosten en Noord-Afrika van oordeel is dat de sharia de wet van het land moet zijn, 78% vindt dat over familie- en eigendomsrecht moet worden geoordeeld door religieuze rechters, 91% acht het nodig in god te geloven om een moreel persoon te kunnen zijn, 87% is van oordeel dat de vrouw de man altijd moet gehoorzamen, 65% vindt dat religieuze leiders politieke invloed moeten hebben.<sup>459</sup>

In landen als Syrië, Libanon, Jordanië en de Palestijnse gebieden is de steun voor islamisme, voor sharia-wetgeving, voor gewelddadige jihad en heilige oorlog tegen het Westen, veel groter dan in Marokko en Turkije. Het is waarschijnlijk dat die opvattingen ook worden gedragen door een aanzienlijk deel van de huidige Syrische vluchtelingen, wat de culturele verschillen met de autochtone bevolking en de kansen op vervreemding extra groot kan maken. Dat laat vermoeden dat de opvang van de huidige golven vluchtelingen ook moeilijker zal verlopen dan de integratie van de golven uit de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw. Die golven kwamen in een periode waarin de Arabische wereld relatief stabiel was. Het leek toen te gaan om conflicten die zich tot één land beperkten. In het oosten en het zuiden is Europa nu omgeven door een gordel van kwetsbare, wankele en gevallen staten. In heel wat daarvan zijn inmiddels ook virulente antiwesterse gevoelens gegroeid bij grote delen, dikwijls meerderheden van de bevolking.

Kortom, in het licht van enerzijds de ervaring met de integratie van moslims in de Nederlandse samenleving, anderzijds de huidige situatie in Nederland en het Midden-Oosten en Noord-Afrika, lijken de kansen op een succesrijke integratie gering. Het hoeft daarom niet te verbazen dat een aantal Europese regeringen stelt dat ze wel vluchtelingen, maar geen moslims willen opnemen. Dergelijke standpunten roepen terecht aversie op. Die aversie mag echter niet leiden tot het ontkennen van de problemen. Het is, bij het ontwikkelen van een opnamebeleid veel beter zich bewust te zijn van de moeilijkheid van de opdracht, van de waarschijnlijke weerstand bij de bevolking, alsook en vooral van onze grote onwetendheid over hoe culturele integratie doeltreffend kan worden bevorderd.

Er ging al heel wat aandacht naar het in kaart brengen van empirische typologieën van integratie- of opnamebeleid.<sup>460</sup> De verschillen in de aanpak tussen Nederland, Frankrijk en Duitsland blijken weinig effect te hebben op de houdingen van de mensen van Turkse origine.<sup>461</sup> Als er al een effect is, dan blijkt dat in Duitsland, met het minst open, meest restrictieve integratiebeleid van de drie landen<sup>462</sup>, de houdingen van de Turkse immigranten het meest 'progressief' zijn (lees, het dichtst aansluiten bij die van de autochtone bevolking).<sup>463</sup> Dit wijst erop dat de empirisch bestaande en observeerbare modellen

van opname of integratie weinig kunnen leren over wat doeltreffend kan zijn, tenzij het contra-intuïtieve inzicht dat het meest open beleid, het snelst en minst voorwaardelijk toekennen van rechten, niet noodzakelijk tot de beste resultaten leidt.

Terwijl het gevolgde integratiebeleid niet heeft geresulteerd in een wenselijk resultaat en de empirisch vastgestelde variaties tussen landen als Nederland, Duitsland, Frankrijk en andere, niet meteen modellen aanreiken waarvan kan worden aangenomen dat zij beter werken, dient de opname van vluchtelingen toch via het streven naar integratie te worden betracht. Er dient dus nog gezocht te worden naar een meer doeltreffende aanpak.

Daarbij dient de zeer eenzijdige aandacht voor sociaal-economische factoren te worden aangevuld met aandacht voor culturele en geopolitieke factoren en voor de communicatieprocessen die de Europese moslims met hun landen van herkomst en de moslimwereld verbinden.

Het valt te overwegen in een vroeg stadium van de asielaanvraag een *intake*gesprek te voeren waarin de levensbeschouwing en de opvattingen van de asielzoeker betreffende secularisme, de sacralisering van het individu en waardeveralgemening in kaart worden gebracht. Het resultaat van dat gesprek mag geen invloed hebben op het toekennen van asiel, maar moet dienen om een integratietraject uit te stippelen. In dat inburgeringsproject<sup>464</sup> zou veel meer aandacht moeten zijn voor de principes van een seculiere samenleving. Onderdeel daarvan kan de participatieverklaring zijn. Het is belangrijk dat de statushouder vertrouwd is met de idee dat de Nederlandse samenleving de sacralisering van het individu erkent; dat men die waarde niet zelf dient te delen, maar wel volkomen dient te respecteren. Het ondertekenen van een dergelijke verklaring kan een belangrijk symbolisch moment zijn, maar wordt best ingekaderd in een inburgering waarbij de asielzoeker zich vertrouwd maakt met de basisprincipes van het secularisme, met de spanningen die daaromheen in de Nederlandse samenleving bestaan en met inzichten in hoe die kunnen worden opgelost, hoe men daartoe persoonlijk ook kan bijdragen.

Integratie is een wederzijds gebeuren. Terwijl inburgering de asielzoeker onder meer vertrouwd moet maken met de grondwet en vooral met de geest van de grondwet, dient deze laatste, alsook de wet, op bepaalde punten te worden



aangepast aan de nieuwe situatie die ontstaat door de aanwezigheid van een groot aantal moslims en de waarschijnlijke, snelle toename van die groep ten gevolge van (voorlopig) hogere huwelijksvruchtbaarheid, asiel en vervolgmigratie. Sporen van een specifiek christelijke erfenis (bijvoorbeeld feestdagen) zouden consequenter moeten verdwijnen of in evenwicht gebracht met de symbolische momenten van de andere levensbeschouwingen.<sup>465</sup> Alle erkende levensbeschouwingen moeten, ook symbolisch, in een redelijk gelijke mate in de publieke ruimte zichtbaar zijn.<sup>466</sup> Onder de nieuwe omstandigheden moet de grondwet ook een afdoende mate van controle op de kwaliteit van religieus personeel en lesgevers mogelijk maken. Godsdienstvrijheid dient krachtadiger gegarandeerd. De grondwet en de wet moeten het mogelijk maken het stigmatiseren van afvalligen doeltreffend te beteugelen. Het gebruik van alle vormen van dwang om mensen te verplichten de voorschriften van een bepaalde cultus te volgen, moet strafbaar worden. Hulp aan mensen die worden beschouwd als afvallige moet worden uitgebreid.

Er dient, binnen de limieten van de rechtstaat of via verantwoorde aanpassingen aan de rechtstaat, gezocht te worden naar doeltreffende middelen om het verspreiden van haat tegen het Westen, de Nederlandse samenleving, het seculiere karakter van die samenleving of specifieke groepen in die samenleving, te identificeren, te bestraffen en onmogelijk te maken. Hetzelfde dient uiteraard te gebeuren voor het verspreiden van haat en vooroordeel tegen moslims.

Heel belangrijk is uiteraard het ondersteunen en belichten van die ontwikkelingen in de moslimgemeenschappen waarbij mensen, vanuit hun geloofsovertuiging, bijdragen aan waardeveralgemening, aan privatisering, aan begrip en respect voor de seculiere arrangementen die nodig zijn om mensen die steunen op diametraal van elkaar verschillende, ultieme gronden van zingeving vreedzaam te laten samenleven en samenwerken.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Almond, G. A., et al. (2003), *Strong Religion: The Rise of Fundamentalism around the World*, Chicago: University of Chicago Press.
- Bakker, L. (2016), *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and obstacles to refugee integration*. te verschijnen, UvA. Ph.D.
- Banting, K., et al. (2006), *Do multiculturalism policies erode the welfare state.? An empirical analysis. Multiculturalism and the welfare state: recognition and redistribution in contemporary democracies*. K. Banting and W. Kymlicka, Oxford: Oxford University Press: 49-91.
- Becker, J. W., et al. (1997), *Secularisering en alternatieve zingeving*, Den Haag: SCP/VUGA.
- Becker, J. W. and d. J. S. J. Wit (2000), *Secularisatie in de jaren negentig. Kernlidmaatschap, veranderingen in opvattingen en een prognose*, Den Haag: S.C.P.
- Brubaker, R. (1992), *Citizenship and nationhood in France and Germany*, Cambridge: Harvard University Press.
- Cesari, J. (2006), *When Islam and Democracy Meet: Muslims in Europe and the United States*, New York: Palgrave.
- Dagevos, J. (2011), *Positie op de arbeidsmarkt. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos, Den Haag: SCP: 108-141.
- Dagevos, J. and M. Gijsbert (2009), 'Sociaal-culturele positie', *Jaarboek integratie 2009*, M. Gijsbert and J. Dagevos, Den Haag: SCP: 226-253.
- Dagevos, J. and A. Odé (2011), *Inburgering en taal. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos, Den Haag: SCP: 58-80.
- Dagevos, J. and R. Schellingerhout (2003), 'Sociaal-culturele integratie: contacten, cultuur en oriëntatie op de eigen groep', *Rapportage minderheden 2003*, J. Dagevos, M. Gijsbert and V. C. Praag, Den Haag: SCP: 317-362.
- Dourleyn, E. and J. Dagevos, Eds. (2011), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over de integratie van Afgaanse, Iraakse, Iraanse en somalische migranten*, Den Haag: SCP.

- Durkheim, E. (1970 (orig. 1898)), *L'individualisme et les intellectuels. La science sociale et l'action*, E. Durkheim. Paris, PUF: 261-278.
- Duyvendak, J. W. and P. Scholten (2009), 'Le modèle multiculturel d'intégration néerlandaise en question', *Migration Société* 21(122): 1-30.
- Ersanill, E. (2012), 'Model(ing) citizens? Integration Policies and Value Integration of Turkish Immigrants and their Descendants in Germany, France and the Netherlands', *Journal of Immigration and Refugee Studies* 10(3): 338-358.
- Fleischmann, F. and K. Phalet (2012), 'Integration and Religiosity among the Turkish Second Generation in Europa: a comparative analysis across four capital cities', *Ethnic and racial Studies* 3(5): 320-341.
- Fortuyn, P. (2016 (orig 2001)), *De islamisering van onze cultuur*, Karakter.
- Freeman, G. P. (2004), 'Immigrant incorporation in western Democracies', *International Migration Review* 38(3): 945-969.
- Gijsbert, M. and J. Dagevos (2005), *Uit elkaars buurt. De invloed van etnische concentratie op integratie en beeldvorming*, Den Haag: SCP.
- Gijsbert, M. and J. Dagevos, (red.) (2009), *Jaarrapport integratie 2009*, Den Haag: SCP.
- Huijnk, W., et al. (2015), *Opvattigen over religieus geweld en IS onder Turkse en Marokkaanse Nederlanders*, Den Haag: SCP.
- Joppke, C. (2007), 'Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe', *West European Politics* 30(1): 1-22.
- Keuzenkamp, S. (2010), *Gewoon anders*, Den Haag: SCP.
- Klausen, J. (2005), *The Islamic Challenge: Politics and Religion in Western Europe*, Oxford:Oxford University Press.
- Klaver, J. and A. Odé (2009), 'Inburgering', *Jaarrapport Integratie 2009*, M. Gijsbert and J. Dagevos, Den Haag" SCP: 68-93.
- Klaver, J., et al. (2011), 'Inburgering in Nederland', *Jaarboek integratie 2011*, M. Gijsbert, W. Huijnk and J. Dagevos, Den Haag: SCP.
- Koopmans, R. (2013), 'Religious fundamentalism and out-group hostility among Muslims and Christians in Western Europe', 20th International Conference of Europeanists, Amsterdam 25-27 juni 2013, [www.bibliotheek.wzb.eu/pdf/2013/vi12-102.pdf](http://www.bibliotheek.wzb.eu/pdf/2013/vi12-102.pdf).

- Koopmans, R., et al. (2012), 'Citizenships Rights for Immigrants: National Political Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980-2008', *American Journal of Sociology* in press.
- Koopmans, R., et al. (2005), *Contested citizenship. Immigration and Cultural Diversity in Europe*, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Meer, N. (2010), *Citizenship, Identity and the Politics of Multiculturalism: The Rise of Muslim Consciousness*, New York: Palgrave/Macmillan.
- Mirza, M., et al. (2007), *Living apart together*, Policy Exchange.
- Muller, P. (2011), *Identificatie, acceptatie en discriminatie. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos. Den Haag: SCP: 190-206.
- Muller, P. (2011b), *Band met het land van herkomst. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos. Den Haag: SCP: 207-221.
- Pew\_Research\_Center (2005), *PEW Global Attitudes Project*, Washington: Pew Research Center.
- Pew\_Research\_Center (2011), *Muslim-Western Tensions Persist*, Washington: Pew Research Center.
- Pew\_Research\_Center (2013), *The World's Muslims: Religion, Politics and Society* (geraadpleegd 20 juni 2016). Washington: Pew Research Center.
- Phalet, K., et al. (2000), 'Islam in de multiculturele samenleving', Universiteit Utrecht, *Ercomer Rapport*.
- Phalet, K. and M. Swyngedouw (2004), *A cross-cultural analysis of immigrant and host aculturation and value orientation. Comparing Cultures*, H. Vinken, G. Soeters and P. Ester. Leiden: Brill.
- Phalet, K. and t. J. Wal (2004), *Muslim in Nederland. Religie en migratie: sociaal-wetenschappelijke databronnen en literatuur*, SCP werkdocument 106a, Den Haag: SCP.
- Phalet, K. and t. J. Wal (2004b), *Muslims in Nederland. De publieke discussie over de islam in Nederland: een analyse van artikelen in de Volkskrant 1998-2002*, SCP werkdocument 106d, Den Haag: SCP.
- Pousher, J. (2015), *Extremism concerns growing in West and Predominantly Muslim Countries*, Washington: Pew Research Center.

- Schellingerhout, R. (2011), *Ervaren gezondheid. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos, Den Haag: SCP: 142-164.
- Slootman, M. and J. Tillie (2006), *Processen van radicalisering. Waarom sommige Amsterdamse moslims radicaal worden*, Amsterdam: Instituut voor Migratie en Etnische Studies, Universiteit van Amsterdam.
- Spruyt, B. and M. Elchardus (2012), 'Are anti-muslim feelings more widespread than anti-foreigner feelings. Evidence from two split sample experiments', *Ethnicities* 12(6): 808-819.
- Sunier, T. (1994), 'Islam en etniciteit onder jonge leden van Turkse islamitische organisaties', *Migratiestudies* 10(1).
- Taylor, C. (1998), *Modes of Secularism. Secularism and its Critics*, Oxford: Oxford University Press.
- Tillie, J., et al. (2012), *Eursislam. Finding a place for islam in Europe*, Amsterdam: IMES.
- Van\_Door, M. (2011), *Sociaal-culturele positie en religie. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos. Den Haag: SCP: 165-189.
- Voas, D. (2009), 'The rise and fall of fuzzy fidelity in Europe', *European Sociological Review* 25: 155-168.
- Vogels, R. (2011), *Onderwijspositie. Vluchtelingengroepen in Nederland*, E. Dourleijn and J. Dagevos. Den Haag: SCP: 81-107.

### 13. Schaffen wir das?

*Over de politiek van de vluchtelingen crisis*

RENÉ CUPERUS

*‘Wir schaffen das, und wo uns etwas im Wege steht, muss es überwunden werden.’*

*Angela Merkel (Sommerpressekonferenz 2015)*

*‘Het woord “vluchtelingen crisis” is in zekere zin misleidend. Zeker, er is een crisis, maar die wordt eerder veroorzaakt door onze reactie op de vluchtelingen dan door die vluchtelingen zelf.’*

*Patrick Kingsley (De Nieuwe Odyssee)*

*‘Voor een functionerende democratie is territoriale integriteit nodig. Die hoeft niet samen te vallen met de natiestaten van nu, maar zonder begrenzing kan ook een open samenleving niet functioneren. Sterker: juist de liberale democratieën kunnen zich in een chaotische omgeving van autoritaire staten in verval niet zonder voorbehoud openen naar de buitenwereld.’*

*Paul Scheffer (De vrijheid van de grens)*

*‘Ik geloof wel dat Europa een groot probleem heeft met Afrika en het Midden-Oosten. Heel jonge bevolkingen, die kunnen bewegen. Onze samenlevingen gaan dat niet accepteren, maar om het te stoppen zullen we dingen moeten doen die veel illusies over wie wij zijn, zullen verbrijzelen.’*

*Gideon Rachman (de Volkskrant, 3-12-2016)*



## Principes kregen een reality check

In zijn boek *Refugees, Terror and Other Troubles with the Neighbors* betoogt de cult-filosoof Slavoj Žižek dat de vluchtelingen crisis ons voor een onmogelijk dilemma heeft geplaatst. We lijken maar twee opties te hebben in reactie op de honderdduizenden mensen die over de Middellandse Zee heen hun weg naar Europa zoeken – op de vlucht voor oorlog, geweld, *failed states*, uitzichtloosheid en armoede: of we zetten de deuren wagenwijd open voor deze mensenstroom, ongecontroleerd en zonder begeleiding, of we trekken de ophaalbrug omhoog, en sluiten onze grenzen. Beide opties zijn onverdedigbaar, aldus Žižek.

Volgens hem is er een derde optie. We moeten hiervan uitgaan: grote migratie is ‘*here to stay*’. Die zal onze toekomst blijven bepalen. We zullen onze samenleving, inclusief onze zwakste burgers, daarop voorzichtig en met beleid moeten voorbereiden, en ervoor moeten zorgen dat deze migratie niet als bedreiging wordt gezien, maar juist als basis van gemeenschappelijk samenleven. Žižek: ‘The only way to get to the heart of one of the greatest issues confronting Europe today is to insist on the global solidarity of the exploited and oppressed. Maybe such solidarity is an utopia. But if we don’t engage in it, then we are really lost. And we will deserve to be lost.’

Mooie woorden, maar het is eigenlijk niet precies duidelijk waarin Žižeks derde optie van zijn eerste optie afwijkt. Hij ziet grootscheepse en permanente migratie als een onafwendbaar en onvermijdelijk fenomeen van de toekomstige wereld. We zullen mensen daarop, zo luidt zijn redenering verder, politiek en mentaal moeten voorbereiden en begeleiden. Opdat mondiale solidariteit het resultaat zal zijn. Maar als de laatste jaren iets hebben duidelijk gemaakt, dan is het wel dat Žižek in deze niet bepaald op zijn wenken bediend is. De vluchtelingen crisis heeft niet tot de utopische vergezichten van mondiale solidariteit geleid die hij voor ogen had. In zekere zin is het omgekeerde gebeurd: de ophaalbrug is wel opgehaald. Er zijn grote weerstanden tegen de vluchtelingen stroom ontstaan en obstakels ertegen opgericht. Weliswaar na een precedentloze en ongecontroleerde stroom vluchtelingen in 2015.

In eerste instantie zijn de vluchtelingen door grote delen van de bevolking warm en gastvrij ontvangen in een ongekende welkomstcultuur, met name

in Zweden en Duitsland. Maar geleidelijk aan is daarop een heftige reactie gevolgd, niet zozeer met *'global solidarity'*, maar met 'beheer, controle en in-damming/*containment*'. Hekken, grensbewaking, afstop-deals.

De in Nederland voor vluchtelingenopvang verantwoordelijke staatssecretaris Klaas Dijkhoff (VVD) heeft dat omslagmoment helder omschreven in een interview: 'Tot vorig jaar kon je ongelimiteerde humanitaire principes huldigen. Je kon roepen: wij moeten altijd iedereen helpen. Theoretisch niet houdbaar, maar in de praktijk wel, omdat de natuurlijke instroom beperkt was. Die principes hebben een *reality check* gekregen. In Zweden zag je dat het sterkst. Daar had je een regering van links en nog linkser. Ik heb gezien dat collega's met tranen in de ogen op tv moesten uitleggen dat wat ze het liefst zouden willen, gewoon niet meer kon. Geen wonder als je opeens honderdduizend mensen binnenkrijgt. (...) Het sentiment om hulp te bieden is prachtig, maar niet langer houdbaar als je niet tegelijkertijd laat zien dat je greep op de gebeurtenissen kunt krijgen. (...) We kunnen dit probleem alleen aan als we grenzen stellen.'<sup>467</sup>

Er wordt, dankzij de EU-Turkijedeal, niet langer gesproken van een vluchtelingen crisis. Dat wil zeggen, een vanuit het ontvangende Europa gepercipiëerde crisis van schijnbaar 'overlopen' worden door niet te stoppen aantallen vluchtelingen. Voor vluchtelingen zelf is er overal nog wel degelijk sprake van crisissituaties. Of het nu om de erbarmelijke situatie in herkomstlanden als Syrië of Eritrea gaat, de landen van het vluchtmotief. Of om de overvolle en overbelaste opvangkampen in de regio – Libanon, Jordanië, Turkije. Of om Griekenland of Italië, in noodkampen tegen de nieuwe hekken van Fort Europa aan. Daar zit men in afwachting van *resettlement* of relocatie, die wegens politiek-maatschappelijke weerstand en Europese onenigheid niet echt van de grond komt.

Maar de vluchtelingen crisis van 2015, waarvan de beelden zo zijn ingescherpt in de publieke opinie van Europa – de talloze bootjes op de wateren tussen Turkije en Griekenland; de schier oneindige stroom vluchtelingen op de Balkan-route; de volle aankomststations in Zweden en Duitsland: de film van die vluchtelingen crisis is voorbij. Die druk is van de ketel. De politiek – van Orbán tot Merkel – heeft op de publieke zorgen en angsten gereageerd die gepaard bleken te gaan met die schier eindeloze vluchtelingen stroom. Die

publieke zorgen en angsten braken meer en meer door de ‘welkomstcultuur’ heen. Er waren, in de meest vergaande variant, extreemrechtse reacties, zeker in Duitsland en Zweden, waar geweld tegen asielzoekerscentra, al dan niet in aanbouw, steeds vaker optrad. Er was de opmars in peilingen en verkiezingen van rechts-populistische bewegingen die de vluchtelingenpolitiek frontaal aanvielen. Maar de ongerustheid bereikte ook het midden van de samenleving. Het ontbrak de gemiddelde burger aan elementaire kennis, informatie en overzicht. Hoeveel vluchtelingen komen er? Kent het Vluchtelingenverdrag werkelijk geen begrenzing? Wie precies komen hier, en waarom en hoe lang? Hoe goed integreerbaar zijn zij die komen, op korte en langere termijn?

---

### Drie ‘vluchtelingenberichten’ op een willekeurige herfstdag in 2016

#### 1. ‘Armoede en werkloosheid drijven Marokkaanse jongeren naar Europa.’

(NOS-website, 19 oktober 2016)

‘Emigreren is niet mijn droom’, zegt de 33-jarige Marokkaanse Zakaria Azzouzi uit Errachidia. Hij haalde zijn master, maar zit al vijf jaar thuis, zonder werk. ‘Terug naar huis kan ik niet’, vertelt hij. ‘Mijn ouders zijn boeren en hebben weinig geld. Ze hebben alles in mij geïnvesteerd in de hoop dat ik beter terecht zou komen. Ik moet dat waarmaken.’ Zakaria’s situatie is exemplarisch. Want voor Marokkaanse jongeren zijn langdurige werkloosheid en de armoede die daar het gevolg van is, de belangrijkste redenen om te proberen een nieuw bestaan op te bouwen in Europa. Legaal of illegaal. Staatssecretaris Dijkhoff van Veiligheid en Justitie sprak vorige week zijn zorgen uit over het toenemende aantal Marokkanen en Algerijnen dat asiel aanvraagt in Nederland. 16% van de asielaanvragen in september werd gedaan door Marokkanen. In augustus was dit nog 8%. De teller van het totale aantal asielaanvragen door Marokkanen in 2016 staat op 200. In heel 2015 waren het er 90. De meesten van hen hopen in Europa een baan te vinden. (...) ‘Mijn leven staat stil. Ik wil een huis kopen, trouwen, een gezin stichten en mijn ouders financieel ondersteunen. Ik wil mijn kennis kunnen gebruiken en bijdragen aan de maatschappij. Ik hoop dat Europa mij die kans wil geven.’

Zie hier het verhaal van een officieel, volgens het Vluchtelingenverdrag, ‘verkeerde’ vluchteling, de gelukzoekende economische migrant uit een ‘veilig land’.

## 2. 'Nieuw in de straat. Hoe Jakdar Hamid zijn nieuwe thuis vond in Amersfoort.'

*(De Stad Amersfoort, 19 oktober 2016)*

In dit 'lokale sufferdje' treffen we een interviewreportage aan met de 22-jarige Syrische vluchteling Jakdar Hamid. Deze kwam in september 2015 naar Amersfoort, na vele omzwervingen en barre tijden. 'Ik was zestien en met mijn gezin woonden we in Afrin, een dorpje in Syrië. Het was oorlog en voor onze ogen zagen we de meest afschuwelijke dingen.' Via Libanon, Turkije, een bijna-dodelijke overtocht op zee en brute mishandelingen in een politiecel in Griekenland, kwam hij uiteindelijk in de crisisopvang in Amersfoort terecht. Eerst een sporthal, later de leegstaande Anne Annemaschool. Daar is hij naar eigen zeggen zo warm en gastvrij opgevangen door de vele vrijwilligers dat ie voor de rest van zijn leven zijn hart verpand heeft aan Amersfoort. Ondanks eindeloze overplaatsingen, eerst naar noodopvang Zeist, opvang Wageningen, Arnhem en daarna azc Assen, is hij teruggekeerd naar Amersfoort. Eerst in de thuisopvang bij vrijwilligers, waar hij de Nederlandse taal bijna foutloos heeft leren spreken. Hij kijkt nu uit naar een eigen woning, en start met de opleiding tot timmerman.

Zie daar het succesverhaal van een Syrische oorlogsvluchteling in Amersfoort.

## 3. 'Survey finds 70% of migrants arriving in Europe by boat trafficked or exploited. UN survey of people travelling overland through Africa and arriving by boat in Europe also reveals emerging trend in organ and blood trafficking.'

*(Aldus [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com), 18 oktober 2016)*

Volgens een onderzoek van de International Organisation for Migration (IOM) van de VN is meer dan 70% van de migranten die over land door Noord-Afrika naar Europa reizen slachtoffer van mensensmokkel, orgaanhandel en criminele uitbuiting. Men wordt tegen zijn zin gevangengehouden, vaak voor losgeld en met name in Libië, of men moet een soort slavenarbeid verrichten in ruil voor een ticket op een boot naar Europa. Zo'n 6% van de vluchtelingen/migranten heeft bloed of organen moeten afstaan als 'betaling' voor de reis. Hoewel mannen vaker slachtoffer zijn, zijn vrouwen systematisch slachtoffer van gedwongen prostitutie of huwelijk. Ook op de oostelijke Middellandse zeeroute via Turkije en Griekenland, doen zich deze verschijnselen voor, zij het, volgens IOM, in iets kleinere aantallen (14%). Maar gevallen van bloed- en orgaanroof worden

ook gemeld in Turkije, Griekenland, Albanië, Macedonië en Servië. Volgens het IOM laat hun onderzoek zien in welke mate criminele smokkelaars-netwerken doelbewust profiteren van de kwetsbaarheid van vluchtelingen /migranten. De kwetsbare, hopeloze migrant als pervers businessmodel. 'There is still very little real recognition of the scale of this business or just how much money is being made from the misery and labour of people fleeing war or poverty.' Er wordt, zo blijkt, op een huiveringwekkende manier misbruik gemaakt van de grote vluchtelingenstroom die op gang is gekomen: die is een exploitatiebron geworden voor de meest criminele activiteiten.

Zie hier, in drie willekeurig samengekomen berichten op een en dezelfde herfstdag, de tragiek, de complexiteit, de veelgelaagdheid en de urgentie van het hedendaagse vluchtelingenvraagstuk.

### Een drievoudige vluchtelingencrisis

De vluchtelingencrisis heeft zich, als men aan de iets te zware metafoor van crisis zou willen vasthouden, tot een drievoudige crisis ontwikkeld: eerst een acute opvangcrisis, vervolgens een gepercipieerde veiligheids- en integratiecrisis, uitmondend in een politieke rechtspopulisme-crisis. Eerst de crisis in de opvang. Ondanks de hartelijke welkomstcultuur van vele vrijwilligers en goedwillende burgers, was er als gevolg van de enorme aantallen in de herfst en winter van 2015 sprake van een acute opvangcrisis. Met name in de meest gastvrije landen, Zweden en Duitsland, bepaalden aanvankelijk scholen, sportcomplexen en tentenkampen het beeld van de eerste fase van vluchtelingenopvang.

Negatief stigmatiserend was vervolgens de beruchte Sylvesternacht in Keulen, waar ongehoorde aantallen vrouwen werden aangerand door, naar later bleek, met name Noord-Afrikaanse mannengroepen, die niet in strikte zin tot de vluchtelingengroep zelf behoorden. De stigmatiserende associatie van onveiligheid met nieuwkomers werd nog eens extra verhevigd door de jihadistische terreuraanslagen, zowel in Frankrijk als in Duitsland (Nice, Berlijn). De vluchtelingencrisis dreigde in een onveiligheidscrisis uit te monden. De derde gedaante van de vluchtelingencrisis is de politieke terugslag die deze heeft veroorzaakt. Met name de doorbraak van rechtspopulisme in Europees kernland

Duitsland. De electorale opmars van de *Alternative für Deutschland* (AfD) als reactie op de *Wir schaffen das*-vluchtelingenpolitiek van bondskanselier Angela Merkel, heeft er vermoedelijk mede toe bijgedragen dat er een EU-Turkijedeal werd gesloten, welke voor een zekere indamming van de vluchtelingen aantallen heeft gezorgd.

Sterker dan in de jaren negentig, toen zich een eerdere toevloed van vluchtelingen voordeed uit Joegoslavië, maar ook toen al uit Afghanistan en Somalië, is het vluchtelingenvraagstuk van nu zwaar gepolariseerd en gepolitiseerd geraakt. Dat heeft veel te maken met het post-9/11-politiek klimaat van islamofobie en islamistische terreur. We zijn getuige geweest van de opmars van anti-islam en anti-establishment populisme. De komst van vluchtelingen in 2015 en 2016 interfereerde met een al eerder ontstaan integratie- en migratietrauma in de West-Europese samenleving. Met name de zich snel wijzigende situatie in Duitsland mag model staan voor de steeds scherpere politisering en polarisatie van het migratie- en vluchtelingenvraagstuk.

### Eén jaar ‘Wir schaffen das’: de kater van de welkomstcultuur

Bij de *Presseclub* op de Duitse tv vond op 14 augustus 2016 – één jaar na de opening van de Duitse grenzen voor Syrische vluchtelingen door bondskanselier Angela Merkel – een fel debat plaats onder de titel ‘*Ein Jahr “Wir schaffen das” – wie gut haben wir die Flüchtlingskrise bewältigt?*’<sup>468</sup> Ter inleiding werd gesteld dat Duitsland twaalf van de meest turbulente maanden van zijn naoorlogse geschiedenis achter de rug heeft. Eind augustus 2015 begon de grote toestroom van vluchtelingen naar Duitsland uit Syrië, Afghanistan en Afrika. Iets minder dan een miljoen mensen kwamen er sindsdien naar Duitsland, op de vlucht voor oorlog, honger, armoede, en gebrek aan perspectief.

Als trigger en katalysator van deze ongekende vluchtelingenstroom geldt de beslissing van bondskanselier Angela Merkel om in augustus 2015 niet langer de op dat moment extreem erbarmelijke omstandigheden te dulden waaronder vluchtelingen in Hongarije verkeerden. Ze nam de beslissing om duizenden vluchtelingen naar Duitsland door te laten reizen. Deze grensopening gebeurde onder het positief-energieke motto van de Duitse ‘Willkommenskultur’: *Wir schaffen*



*das*, een motto dat inmiddels de geschiedenisboekjes heeft gehaald. Inmiddels is uit onderzoek gebleken dat Merkels rol niet de allesbepalende invloed op de grote aantallen heeft gehad. De piek in Duitsland lag al voor haar beroemde uitspraak.<sup>469</sup>

In de begindagen van de vluchtelingen crisis introduceerde de Duitse bondspresident Gauck een metafoer, die veel verklaart van het ontstaan van de Duitse welkomstcultuur. Hij maakte een onderscheid tussen *ein belles Deutschland* tegenover *ein Dunkeldeutschland*. Met het 'verlichte' Duitsland doelde hij op de talrijke vrijwilligers en beampten, die de hele vluchtelingenchaos in goede banen hebben geleid. Het heldere Duitsland wordt gedragen door de welwillenden, zij die vluchtelingen met open armen hebben ontvangen, die met empathie en begrip op hen gereageerd hebben, en daarmee de wereld een ander, beter Duitsland hebben laten zien.

Dit in contrast met dat andere gezicht van Duitsland, dat ook nooit helemaal ver weg is: het donkere, bruine Duitsland. In de jaren negentig waren er aanslagen op asielzoekerscentra. Berucht was de bijna-pogrom bij een vluchtelingenonderkomen in Rostock, Mecklenburg-Voor-Pommeren. De Duitse politiek heeft daar toen, zo is de algehele consensus, te passief en te weinig afwijzend op gereageerd. Een herhaling dreigde. Kort voordat Angela Merkel haar 'Wir schaffen das'-Sommerkonferenz-perstoespraak hield, was ze zelf nog getuige geweest van het donkere Duitsland. In Heidenau, bij een asielzoekerscentrum in voormalig Oost-Duitsland, was ze zelf door een menigte bruut uitgejouwd als 'volksverrader'.

De bruine tegenreactie in Duitsland moet niet onderschat worden. 'Dunkeldeutschland' is de zwarte, extreemrechtse *scene* van Duitse neonazi's en aanverwanten. De 'Rechten Rand' van Duitsland is veel agressiever, gewelddadiger en omvangrijker dan in Nederland. Nederland heeft een enorm rechtspopulisme probleem. Er zijn ook talrijke oproeren van *Wutbürger* die demonstreren tegen de komst van (te veel) vluchtelingen naar hun dorp of gemeente (Geldermalsen, Oranje). Maar Nederland kent niet het rauwe, openlijke rechtsextremisme van neonazi's, zoals in Duitsland weer meer en meer zichtbaar wordt (noch de gewelddadige links-radicalen tegenstanders daarvan, de antifascisten), en nauwelijks geweldsaanslagen op asielzoekerscentra. Voor Duitsland is deze wederopleving van het Donkere Duitsland, met name in Oost-Duitsland, een schok.

Duitsland is, om begrijpelijke historische redenen, minder snel 'in de re-

aliteit aangekomen', zoals dat zo fraai op zijn Duits heet. Politiek gesproken heeft Duitsland relatief geluk gehad met zijn povere aanbod op de rechterflank. Charismaloze of gezagsloze persoonlijkheden als Lutz Bachman (Pegida), Thilo Sarrazin (SPD) of Bernd Lucke (AfD) zijn niet te vergelijken met media-persoonlijkheden van het kaliber Pim Fortuyn, Marine Le Pen of Jörg Haider. In Duitsland is de mobilisatie van het onbehagen en het vertrouwensverlies ten opzichte van de gevestigde politiek daarom nooit helemaal ten volle gerealiseerd. De ook in Duitsland steeds zwakker wordende gevestigde volkspartijen zijn nooit echt getest en op de proef gesteld. Dat is pas gebeurd in 2016 met de electorale doorbraak in dubbele cijfers van de AfD bij de Landes-verkiezingen in drie regionale parlementen: 24% in Sachsen-Anhalt, 15% in Baden-Württemberg, 12% in Rijnland-Palts, en later Berlijn (13,5%).

Tot 'Keulen' en 'Berlijn' gold Duitsland nog als het oog in de Europese orkaan van islamofobie, populisme en maatschappelijke angstneurosen. Tamelijk zelftevreden – er werd zelfs over een nieuwe *Biedermeierzeit* gesproken – werd het Duitsland van Angela Merkel omringd door landen waar de gevestigde politiek hevig onder vuur was komen te liggen van succesvolle antimigratie partijen en bewegingen. Denk aan Oostenrijk, Frankrijk, Polen of Nederland. In Duitsland slaagden gevestigde politiek en media er lange tijd in de Pegida-beweging en de AfD in de bruine marge weg te demoniseren, als '*Volkserbetzer*' en geestelijke brandstichters. Dat is nu niet meer op dezelfde manier mogelijk. De massale ontering van westerse vrouwen in Keulen, en daarna de terroristische aanslagengolf in de zomer van 2016, zijn olie op het vuur gebleken van welkomstcultuur-twijfelaars, sceptici en tegenstanders, en zal ook volop uitgebuit gaan worden door het gevaarlijk groeiende extreemrechtse milieu in Duitsland. 'Keulen', 'München', 'Nice' en 'Berlijn' hebben de crisis waarin Europa toch al zat nog eens met een factor 10 verergerd. Duitsland is genormaliseerd geraakt tot Normaal Europees Peil, en zal, net als de buurlanden, voortaan moeten rekenen met groeiend volksverzet tegen het establishment. En daarmee dreigt ook de Europese samenwerking verder onder druk te komen.

De Europese angstneurose heeft nu dus ook kernland Duitsland bereikt. Net als Nederlanders zullen Duitsers eurosceptischer worden. Niet omdat ze anti-Europees zijn, maar omdat ze het huidige Europa niet goed bestuurd en

beheerd vinden en ze zich eraan storen dat veel lidstaten de Europese solidaire lotsgemeenschap niet versterken, maar juist ondermijnen. En net als Nederlanders, zullen Duitsers immigratie-kritischer worden. Niet omdat ze op zichzelf anti-migratie zijn. Maar omdat ze grote bezwaren hebben tegen de komst van migranten en vluchtelingen die de westerse cultuur van rechtstaat, democratie en verzorgingsstaat – de normen, waarden en spelregels van de ontvangende samenleving – afwijzen of zelfs actief bestrijden.

Er is grote zorg over de langetermijn gevolgen van de exodus voor de Duitse samenleving. Integratiefricties, culturele en religieuze spanningen, de toekomst van Rechtstaat en *Sozialstaat*. Importeert Duitsland een nieuw 'Prekariaat'? Zal de Duits-westerse *Leitkultur* wel bestand zijn tegen zo'n massale influx van niet-westerse moslims? Is *helles Deutschland* historisch en sociologisch gesproken in dit opzicht niet riskant naïef?

### Vluchtelingencrisis in een populistische Zeitgeist

De zogeheten vluchtelingencrisis kon niet op een slechter moment komen. Politiek gesproken dan. Europa wordt al geruime tijd geteisterd door een '*Populist Zeitgeist*' (Cas Mudde<sup>470</sup>), waarin anti-establishment partijen zich radicaal en agressief tegenover het Establishment opstellen. In het populistisch frame is sprake van de opstand van 'het pure volk' tegenover een 'corrupte elite'. Dit populisme is zowel politiek riskant en explosief (anti-pluralisme, onrechtstatelijk, anti-minderheden), als een niet te negeren politiek alarmsignaal.

De achtergronden van de populistische anti-establishment beweging zijn complex, divers en omstreten. Maar gedacht moet worden aan: de versobering van de verzorgingsstaat (neoliberale *austerity politics* en het gevoelde verraad van het naoorlogse sociaal contract van zekerheid en bescherming); slecht begeleide migratie; angst voor de (radicale) islam en moslimterrorisme in een post-religieuze samenleving; het uit elkaar drijven van academische professionals en middelbaar- en lageropgeleiden in een globaliserende kenniseconomie; de opmars van autoritarisme, eigen-volk-eerst-nationalisme en xenofobie.

Tegelijkertijd is daar de langzame erosie van steun voor het Europees Project. Sinds 'Maastricht' is de EU een dubbelkoers ingeslagen van permanente

uitbreiding (Centraal Europa, Balkan, Nabuurschap) én verdere verdieping (Grondwet, eurozone-integratie en Semester-disciplinerings). Deze koers werd in onverschilligheid gedoogd, zolang Europa welvaart, economische groei en stabiliteit leverde. Dat veranderde evenwel grondig met de financiële bankencrisis. De daarmee gepaard gaande eurocrisis, plus de afname van welvaart en werkgelegenheid in met name de eurozone, ontketende een ongekeerde output-legitimitieitscrisis inzake de EU. De Eurobarometer-trend laat een gestage afname van steun voor de EU zien. Populisten slaagden er vervolgens bij een aanzienlijk deel van de bevolking in het beeld van de EU als antidemocratisch, technocratisch ‘eliteproject *for banks and the rich only*’ ingang te doen vinden. Zie de argumentatie en toon die in het Brexit-referendum in het Verenigd Koninkrijk gebezigd werden.

Overigens gaat deze anti-Europastemming niet zover, dat in continentaal Europa meerderheden ontstaan die uit de EU zouden willen treden. Zo blijkt bijvoorbeeld steeds weer uit onderzoek dat Nederlanders weliswaar fors ontevreden zijn over het huidige reilen en zeilen van Europa, maar dat de gemiddelde Nederlander niet van het EU-lidmaatschap af wil. Er is Europa-blues, maar geen anti-EU meerderheid. Geen *Nexit*-drang dus.

En toch. De ongekeerde electorale onrust in deze tijden van grote verandering suggereren wel dat er iets grondig mis gaat met het ‘*management of change*’ in de huidige westerse samenlevingen. Grote transformaties voltrekken zich in de economie, de staat en de straat, met ingrijpende gevolgen. Er heerst grote onzekerheid, en er is een probleem met het management van die onzekerheden, door wat oneerbiedig de politiek-maatschappelijke elite wordt genoemd. Die elite, die zelf het spoor wat bijster lijkt te zijn in een wereld in flux, denkt dat permanente hervorming en verandering het beste antwoord is in een permanent veranderende wereld. Men suggereert alsof men alles wil en kan veranderen, hervormen. Maar men verzaakt aan te geven wat hetzelfde blijft, waar de *red lines* zijn. Wat het waard is te verdedigen en op welke prestaties uit het verleden men trots is.

Wat gaat hier mis? Ligt het aan de instabiliteit van ons partijpolitiek stelsel, met partijen zonder vaste aanhang, en een permanente populistische clash tussen middenpartijen en flankpartijen? Komt het door de conformistische

consensusdruk in politieke beleidskringen, die elk alternatief denken murw beukt? Is het de dagelijkse lavastroom media-incidenten? Of ligt het aan de huidige generatie politici die te weinig gepokt en gemazeld is om tussen technocratie en populisme een betrouwbare koers uit te zetten? Wie het weet, mag het zeggen. Zeker speelt mee dat in Nederland, dat zo graag hip en trendy 'bij de tijd' wil zijn, de delicate balans tussen verandering en continuïteit uit het lood raakt. In een land als Duitsland, gekarakteriseerd door de beroemde Adenauer-uitspraak '*Keine Experiment*', slaagde men er lange tijd beter in een gezagsvolle mix tussen traditie en moderniteit tot stand te brengen. Tot de wilde vaart van de vluchtelingen crisis.

Dan wreekt zich vooral dat er een groot verschil in aanpassingsvermogen aan die steeds veranderende wereld bestaat. Een verschil in appreciatie ook. Hogeropgeleiden, de academische professionals, voelen zich meer senang in die wereld van globalisering, kenniseconomie, multiculturalisme, dan mensen met minder sociaal, cultureel en financieel kapitaal, vaak de wat lager opgeleiden. Onze snel accelererende, geïndividualiseerde samenleving produceert veel slachtoffers en afvallers. De Britse socioloog Anthony Giddens spreekt over de *High Opportunity, High Risk Society*.<sup>471</sup> Voor mensen met talent, geld en brutaliteit zijn er meer kansen dan ooit. Voor de overigen zijn er in onze snelle, globale wereld grotere risico's en bedreigingen dan vroeger.

Hoe geef je ruim baan aan de ene groep waar onze economische innovatiekracht vooral vandaan moet komen, en blijf je tegelijk bescherming bieden aan de andere groep. Dat is de kernopdracht van dit moment. Veel hangt af van de invulling van dat verraderlijke begrip zelfredzame participatiesamenleving. Is dat een *topdown*-begrip waarmee kansrijken de kansarmen disciplineren en vernederen? Of is dat een handreiking naar werkelijke maatschappelijke betrokkenheid en nieuwe vormen van democratie? Het maakt nogal wat uit of mensen worden verleid tot een *Do It Yourself*-samenleving of een *Do It Together*-samenleving. Hoe grip en controle te herstellen? Hoe geloof en vertrouwen in politiek, in collectieve actie, te herstellen?

Populisme moet als een gevaarlijk alarmsignaal worden gezien. Het staat voor een diepgaande vertrouwens- en representatiecrisis in onze samenleving. Veel mensen voelen zich niet meer gehoord, gerespecteerd en gerepresenteerd in de

publieke sfeer. Het gaat hier om de bindingskracht, de lijm, van onze naoorlogse liberale democratie en onze solidaire verzorgingsstaat. Die is in het geding, nu deze door een permanente veranderingsdrift en algehele ‘detraditionalisering’ wordt ondermijnd. Populisme is een revolte van mensen die zich – terecht of onterecht – ‘*left behind*’ voelen. Genegeerd. Niet gerespecteerd. Geminacht. Dit pleit hen overigens niet vrij van het stemmen op ultranationalistische of extreemrechtse partijen en bewegingen. Er is hier geen sociologisch determinisme. Ook ‘boze, gemarginaliseerde’ burgers hebben verschillende politiek-morele opties en politieke manoeuvreerruimte. Maar uit de lucht vallen komt de anti-establishment-opstand van het rechtspopulisme niet.

Deze heeft veel te maken met een nieuwe maatschappelijke breuklijn die in de postmoderne samenleving is ontstaan. Zie het gezamenlijk rapport van WRR en SCP, *Gescheiden Werelden*, uit 2015. Die heeft meer en meer de traditionele scheidslijn tussen links en rechts, arbeid en kapitaal, en die tussen seculier en confessioneel, vervangen. Die nieuwe breuklijn draait om het verschil in opleiding en sociaal en cultureel kapitaal. Er ontstaat een tegenstelling in houdingen en opvattingen tussen hoogopgeleide academische professionals aan de ene kant en lageropgeleiden (lager dan hbo) aan de andere kant. Men spreekt in dit verband wel van ‘globaliseringswinnaars’ versus ‘globaliseringsverliezers’. Beide groepen leven in toenemende mate in ‘gescheiden werelden’: *Living apart together*. Er is sprake van wederzijdse vermijding. De botsing in opvattingen speelt in het bijzonder bij zogenaamde ‘globaliseringsvraagstukken’. De kwestie van open grenzen, migratie en het Europese integratieproces. Hogeropgeleiden zouden hier meer kosmopolitisch en universalistisch denken; lageropgeleiden meer nationalistisch en communitaristisch. Uiteindelijk gaat het hier om een botsing van vrijheidsconcepties: de vrijheid van de globale marktsamenleving of de vrijheid van bescherming tegen de krachten van de globale marktsamenleving. De open samenleving tegenover de beschermende samenleving.



## De vluchtelingencrisis als solidariteitstest

De vluchtelingencrisis lijkt de polarisatie in onze samenleving langs elitistisch-populistische scheidslijnen verder te hebben verdiept en verhard. Het feit dat er ook een vulkaanuitbarsting van rechtspopulisme plaatsvindt in relatief welvarende landen als Denemarken, Oostenrijk, Duitsland (met zelfs historisch lage werkloosheidscijfers), laat zien dat sociaal-economische links-rechts-tegenstellingen nog maar beperkte verklaringen bieden. We hebben veeleer met culturele factoren en identiteitspolitieke conflicten vandoen. Een gevecht om grenzen en nationale eigenheid tussen globalisten en nationalistes.

Fareed Zakaria legt goed uit waarom immigratie het meest controversiële gezicht van de globalisering is: ‘Immigration is the final frontier of globalization. It is the most intrusive and disruptive because as a result of it, people are dealing not with objects or abstractions; instead, they come face-to-face with other human beings, who look, sound and feel different. And this can give rise to fear, racism, and xenophobia. But not all the reaction is noxious. It must be recognised that the pace of change can move too fast for society to digest. The ideas of disruption and creative destruction have been celebrated so much that it is easy to forget that they look very different to the people being disrupted.’<sup>472</sup>

De onverwachte exodus van grote aantallen vluchtelingen is, zo gezien, bij uitstek een splijtzwam binnen een klimaat van populistische publieke meningsvorming en sterk gepolariseerde (sociale) media, waarin zwart/wit-discussies meer genuanceerde en meer geïnformeerde meningen en opvattingen verdringen. We spreken hier over een explosieve mix, waardoor politici van het midden zich gedwongen hebben gevoeld – de Duitse Bondskanselier Angela Merkel voorop – om de vluchtelingenstroom onder controle te brengen. Men vreesde – zie Oostenrijk, zie Brexit, zie de opmars van de AfD in Duitsland – voor een uiterst gevaarlijke politiek-populistische *backlash*. Merkel heeft op het partijcongres van haar CDU expliciet gezegd dat ‘Vluchtelingenjaar 2015’ eenmalig was. Niet voor herhaling vatbaar.

Juist dat is ook de achtergrond geweest waarom de EU-Turkijedeal werd gesloten. Betwist, maar wel effectief, in termen van ‘migratiedruk’. Dat is de

politieke kant van de zaak. Er is ook een humanitaire kant. De EU-Turkijedeal is tamelijk omstreden. Zeker nu Turkije onder de steeds autocratische leider Erdogan steeds minder een 'veilig land' in termen van het Vluchtelingenverdrag kan worden genoemd. Daar komt nog bij dat de Unie deze aanpak ook nog bezig is voort te zetten door een serie anti-vluchtelingendeals met nog onveiligere, ja zelfs mensenrechten-verachtende Afrikaanse landen, waaronder het dictatoriaal geleide Soedan.

De EU-Afrikadeals zijn de aanleiding geweest voor *Artsen zonder Grenzen* om geen EU-gelden meer aan te nemen, uit protest tegen 'de steeds verder gaande pogingen om mensen in acute nood buiten de EU te houden'. 'Die deals betekenen dat mensen niet langer kunnen vluchten', zegt een boze directeur van AzG-België op een filmpje dat direct *viral* ging op sociale media.<sup>473</sup> Sommigen menen dat Europa een '*war against migrants*' voert. Mensen sterven op zee of creperen in onveilige landen, omdat de Europese Unie – die ooit het bewaken van mensenrechten hoog in het vaandel had staan –, nu vooral obsessief haar grenzen bewaakt en totaal tekort schiet in de humane opvang en solidaire verdeling van de zich ophopende vluchtelingenaantallen in Griekenland en Italië.

Hoe moeten de partijen van het redelijke, bestuurlijke midden laveren in dit mijnenveld? Tussen de alarmsignalen van het populisme, de humanitaire noodsituatie en de uiterst inadequate aanpak van de Europese Unie en de internationale gemeenschap?

In hoeverre botsen hier ook gekneusde nationale solidariteit (na 20 jaar neoliberale bezuinigingspolitiek ten koste van sociale zekerheid en bescherming; en grotere ongelijkheid en culturele vervreemding tussen hoogopgeleiden en lager opgeleiden) met de vereisten van internationale solidariteit (Europees en daarbuiten)? Op hoeveel internationale solidariteit kan een beroep worden gedaan, als door velen het naoorlogse Sociaal Contract niet langer vertrouwd en geleefd wordt? In de tijden van Olof Palme, Bruno Kreisky, Willy Brandt en Joop den Uyl was het sociaal contract van de naoorlogse verzorgingsstaat nog geheel intact, zelfs op zijn hoogtepunt. Op die basis was het mogelijk om ook internationale solidariteit te vragen voor Chili, Zuid-Afrika, Tanzania of Vietnam. Na de neoliberale decennia is deze samenhang ontregeld en uit balans geraakt.

In hoeverre botsen bij het complexe en delicate thema van de vluchtelingen-crisis ook *Gesinnungsethik* en *Verantwortungsethik* (Max Weber) op elkaar, of, in de woorden van de geschiedfilosoof Ankersmit, private ethiek op publieke ethiek? Niet de private ethiek, maar de publieke ethiek moet domineren in het vluchtelingendebat, aldus Frank Ankersmit, emeritus hoogleraar geschiedenis. ‘Private ethiek is dat je een vluchteling helpt die je op straat ziet liggen. Dan reken je niet uit wat het je kost om dit te doen. Op politiek niveau moet dat wel. In de discussie over het opnemen van vluchtelingen wordt een beroep gedaan op barmhartigheid, maar dat hoort thuis in de private ethiek. In deze vluchtelingen-crisis is het heel belangrijk de publieke ethiek aan te houden. Machiavelli maakte dat onderscheid heel duidelijk en waarschuwde dat als je de private ethiek toepast in het publieke domein, dit tot grote ongelukken kan leiden. Als persoon mag je niet liegen, zei hij, maar als politicus heb je een korte publieke carrière als je dat volhoudt. Dus is liegen in de politiek soms toegestaan. Dan reken je uit of die vluchtelingen geld kosten of opleveren of een ontwrichtende werking hebben op de samenleving. Dat is publieke ethiek. In de politiek gaat het echter niet om het private geweten, maar om het algemene belang. Wat is in het belang van Nederland? Hier moet een belangenafweging worden gemaakt, waarbij het niet alleen moet gaan om ons, maar ook om onze kinderen. Het algemeen belang behelst ook de toekomstige generaties.’<sup>474</sup>

In soortgelijke zin liet ook verantwoordelijk staatssecretaris Klaas Dijkhoff zich uit. Hij ontkent dat de vluchtelingen een verrijking voor de economie zouden zijn. Het is eerst en vooral humanitaire hulp. ‘Dit doen we om ons steentje bij te dragen aan het wereldprobleem dat mensen elkaar nou eenmaal naar het leven staan. Dat is de enige reden. Een economische positieve factor kan ik er echt niet van maken. Als je denkt mensen nodig te hebben, ga je niet selecteren op oorlogsverleden. Of op mensen die eerst achttien jaar in een land hebben geleefd waar ze, plat gezegd, niets hebben geleerd. (...) Wat je doet uit goedheid, brengt maatschappelijke kosten mee. Als samenleving moet je bereid zijn die te dragen. Dat gaat beter en effectiever als het om aantallen gaat die behapbaar zijn.’

En langs deze lijnen schreef ook Paul Scheffer zijn essay *De vrijheid van de grens* (2016). Hij noemt de omgang met grenzen misschien wel het grootste

vraagstuk van onze tijd en vraagt zich in zijn essay af hoeveel begrenzing een samenleving nodig heeft, wil deze nog samenleving genoemd kunnen worden. Om hoeveel begrenzing vraagt een beschaving die mensenrechten wil bevorderen? We stuiten bij die vraag op een uiterst pijnlijke afweging tussen het openen van grenzen voor mensen in nood en het stellen van grenzen om binnenlandse spanningen te voorkomen. Scheffer waarschuwt er terecht voor dat als mensen met een liberale attitude niet over grenzen willen nadenken, dat er dan een moment komt dat mensen met een autoritaire, populistische houding die grenzen gaan trekken – goedschiks of kwaadschiks.

### Tot slot: over politiek-maatschappelijke grenzen van de vluchtelingen crisis

Met Paul Scheffer kunnen we zeggen dat de omgang met grenzen misschien wel het grootste vraagstuk van onze tijd is geworden. Grenzen in meerdere letterlijke en figuurlijke betekenissen. Zo is de in beginsel juridische grenzeloosheid van het Vluchtelingenverdrag – zie ook het begincitaat van staatssecretaris Dijkhoff – een politieke en maatschappelijke enormiteit. Samenlevingen zijn, ook historisch, in staat gebleken enorme aantallen vluchtelingen op te vangen, te accommoderen en te integreren, maar dit is niet zelden met grote ontwrichting van de maatschappelijke vrede en stabiliteit gepaard gegaan. Grote wijsheid en matiging worden hier gevraagd!

Zoals de al eerder aangehaalde Fareed Zakaria stelt: ‘Western societies will have to focus directly on the dangers of too rapid cultural change. That might involve some limits on the rate of immigration and on the kinds of immigrants who are permitted to enter. It should involve much greater efforts and resources devoted to integration and assimilation, as well as better safety nets (..) But in the end, there is no substitute for enlightened leadership, the kind that, instead of pandering to people’s worst instincts, appeals to their better angels.’<sup>475</sup>

Bevolkingen zouden theoretisch grote groepen vluchtelingen wel tijdelijk willen en kunnen opvangen. Zoals nu in de regio gebeurt, in Jordanië en Libanon. Geen ideale opvanglocaties, maar wel vlakbij het oorspronkelijke thuisland, dus gericht op terugkeer. En het betreft opvang in gebieden waar men al familie of stamverwanten had wonen, of waar men reeds voor het

conflict transmigratie-seizoenswerk verrichtte. Maar zelfs toen er – in onze eigen regio, in ons eigen land – ten tijde van de Eerste Wereldoorlog meer dan 1 miljoen Belgische vluchtelingen (burgers en militairen) werden opgevangen, waren er grote complicaties. Uiteindelijk keerden deze vluchtelingen na het eindigen van de oorlogshandelingen weer naar huis terug, maar niet nadat zelfs dat ideale historische geval tot grote problemen geleid had. Zo was er bijvoorbeeld een berucht geworden vluchtelingenopstand in Kamp Zeist vanwege de erbarmelijke opvangomstandigheden aldaar, waarbij maar liefst acht Belgen door Nederlandse ordetroepen werden gedood.<sup>476</sup>

Het punt is, zo'n tijdelijke, relatief nabije opvang is van een principieel andere orde dan permanente opvang zonder reële terugkeer-optie. De bijna-miljoen in Duitsland, de honderdduizenden in Zweden en de tienduizenden in Nederland. In die gevallen hebben bevolkingen recht om meer te horen dan louter verwijzingen naar het Vluchtelingenverdrag. Dan wil men daadwerkelijk weten: gaat het hier om tijdelijk verblijf, of zijn deze nieuwkomers '*here to stay*'? Wie zijn dan deze nieuwkomers? Welke culturele, religieuze, economische achtergronden brengen zij met zich mee? Om welke aantallen gaat het, en in hoeverre is sprake van een begrenzing, van een bovengrens, gelet op gezinshereniging, integreerbaarheid en maatschappelijke stabiliteit? Waar ligt de grens van gezinshereniging? Waar liggen de grenzen van diaspora-vorming? Wat is de kans op parallelle samenlevingen? Waar ligt de grens van inburgeringssucces, van integreerbaarheid? Waar liggen de grenzen van onveiligheid, cultuurconflict, criminaliteit?

De weerbarstige praktijk van opvang en inburgering laat zien dat dit reële vragen en zorgen zijn. Zo luidde asiel-activiste Lian Priemus uit Amsterdam-Oost de noodklok over de integratieproblemen van Syrische vluchtelingen. 'Ik ben door de omgang met asielzoekers rechtser geworden. Ik begrijp de PVV-kiezer. Mensen die zeggen dat het allemaal wel goed komt met de vluchtelingen, hebben gewoon ongelijk. Integratie gaat niet vanzelf. Ik zit er met m'n neus bovenop en het gaat nog moeizamer dan ik dacht. (...) Met de overkomst van de familie zijn vaak de traditionele waarden meegekomen. Mannen van wie ik vorig jaar dacht dat ze vooruitstrevend en liberaal waren, blijken toch traditioneler en behoudender te zijn in de omgang met vrouwen. (...) Er moet

meer gebeuren om asielzoekers uit traditionele gemeenschappen hier te laten aarden. Als je wilt dat statushouders onze waarden overnemen, dan moet je ze niet alleen les geven. Je moet ze mee naar huis nemen, omringen, laten zien hoe wij het doen. Een inburgeringscursus is echt niet genoeg. (...) Ze zal zelf nooit op de PVV stemmen. Grenzen dicht, zoals de PVV wil, daar ziet ze niks in. 'Maar ik ben niet naïef, ik geloof niet dat wij zonder meer in staat zijn om vluchtelingen in de samenleving op te nemen. Dat kost heel, heel veel moeite. En die moeite moeten we nemen.'<sup>477</sup>

Dit alles laat onverlet dat Nederland in vergelijking met andere landen nog bepaald niet aan die grenzen zit. Het zou best ruimhartiger nog vluchtelingen uit benarde situaties naar Nederland kunnen laten overkomen, zeker de aller-kwetsbaarste groepen. Het sluiten van azc's waar nu sprake van is, is dan ook gegeven de internationaal-humanitaire noodsituatie onverantwoord en onverdedigbaar. Sowieso is het raadzaam dat Nederland een flinke bufferopvangcapaciteit openhoudt en organiseert in deze nieuwe wanordelijke wereld, en daar ook steun voor vraagt bij de bevolking. Er is draagvlak voor de opvang van 'echte oorlogsvluchtelingen' en dat draagvlak verdient het om beschermd en verdedigd te worden. Maar dat vergt juist voor diegenen die recht willen doen aan de geest van het Vluchtelingenverdrag en de historische lessen van het ooit door oorlogskonflicten en culturele spanningen verscheurde Europa, dat men zekere grenzen in acht neemt. Zonder nationale solidariteit geen of beperkte internationale solidariteit.

Structureler dan de opvang van kleine delen van de wereldvluchtelingen-aantallen in Europa, zal de ontwikkeling van de vluchtgebieden zelf zijn. Zoals migratiedeskundige Paul Collier het zegt: 'Alles moet ons eraan gelegen zijn om Afrika te ontwikkelen, zodat het volwaardig onderdeel zal zijn van de nieuwe globale wereldorde.' En we moeten banen en economische activiteit naar opvangregio's als Jordanië en Turkije brengen, in plaats van vluchtelingen naar Europese banen die vaak niet goed aansluiten. In Duitsland is maar een zeer klein deel van de hoogopgeleide Syrische vluchtelingen in het hoogwaardige Duitse bedrijfsleven terecht gekomen, aldus Collier. De top 30 Duitse ondernemingen heeft, zegge en schrijf, 50 Syrische vluchtelingen opgenomen. Dat vergt dat we een andere route moeten kiezen: economische



ontwikkeling van de vluchtlanden en regio daaromheen.<sup>478</sup> Men zal voor een duurzaam draagvlak voor vluchtelingen uiteindelijk meer moeten vertrouwen op *Verantwortungsethik* dan op korte termijn-*Gesinnungsethik*. Dat is een les die het Europa van Merkel c.s. nu, hopelijk met zo weinig mogelijk politiek conflict, aan het leren is. *Wir schaffen es?* Maar wat precies en op welke termijn precies, en met welke gevolgen precies?

Zoals Paul Scheffer het verwoordde tijdens een bijeenkomst van Europese sociaal-democratische parlementariërs in februari 2016: ‘In deze vluchtelingencrisis gaan bij de meeste mensen twee gevoelens ongemakkelijk samen: een aanzienlijke meerderheid wil dat de samenleving bijdraagt aan de opvang van vluchtelingen en tegelijkertijd verwacht diezelfde meerderheid dat de komst van zoveel vluchtelingen tot spanningen zal leiden. Dat ongemak werkt door in de meningsvorming over deze vluchtelingencrisis, waarbij nogal wat argumenten door elkaar heen lopen. Nu eens gaat het over moraal, dan weer over eigenbelang, ook nog over onmacht, en ten slotte wordt het recht aangesproken.’

## De vluchtelingen crisis als *reality test*: zeven conclusies

*'In the Southern Mediterranean and the Middle East, never in the last two hundred years we witnessed a destruction we are witnessing today. (...) We see a civil war taking place across the region, from Libya to Syria to Iraq to Yemen. A civil war that people in Europe are characterizing as the Arab Spring. I call it the Arab destruction.'*

*Secretaris-Generaal van de Arabische Liga Ahmed Aboul-Gheit, tijdens de Mediterranean Dialogues, Rome, 1 december 2016.*

*'In Nederland is migratie een talkshow-hit. Er wordt heel veel over migratie en migranten gesproken. (...) De oorlogen in Syrië, Irak, Afghanistan bepaalden grotendeels dat debat: de honderdduizenden die kwamen. Tot de Turkije-deal de Balkanroute afsloot. Ook al is het nu onvoorstelbaar, die oorlogen en vluchtelingenstromen zullen op een dag ook weer stoppen. Maar de migratie uit Afrika zal blijven. Dit is niet alleen het jongste continent. In 2050 zal de helft van de wereldbevolking onder de achttien een Afrikaan zijn. Overal waar ik kom: jeugd. Jeugdige mannen, jonge vrouwen. Steeds beter opgeleid. Steeds beter uitgerust, met mobiele telefoons vol beelden uit het eldorado.'*

*Journalist Bram Vermeulen, over zijn voor de VPRO gefilmde reisverslag De Trek door West-Afrika, in: NRC Handelsblad, 5/6 november 2016.*

Deze twee citaten – over de ‘Arabische destructie’ en de Afrikaanse migratiedruk – laten zien dat de zogenaamde vluchtelingen crisis geen incident zal zijn. De politieke wanorde in het Midden-Oosten en Noord-Afrika en de

economisch-demografische tijdbom in het overige deel van Afrika zullen in de komende decennia een welhaast permanente vluchtelingen crisis met zich mee brengen. In het verleden zijn vaker grote aantallen vluchtelingen naar Europa, naar Nederland gekomen. Wat heden en toekomst anders maakt is de samenloop van veel factoren.

De afgelopen jaren heeft Europa een ingrijpende *reality test* ondergaan. Nationale en Europese instituties, nationaal en Europees beleid: ze werden getest en niet zelden te licht en te ontoereikend bevonden. Die test bestond uit oorlogen nabij Europa die maar niet ophouden (Syrië, Jemen). Uit opvang van vluchtelingen in de regio die met grote problemen gepaard gaat (Jordanië, Libanon, Turkije). Uit duizenden mensen – vrouwen, mannen, kleine kinderen – die verdronken in een poging Europees vasteland te bereiken. Uit een gebrek aan solidariteit tussen de EU-lidstaten om vluchtelingen over de EU te verdelen en zo die landen waar vluchtelingen allereerst aankomen (Griekenland, Italië) in hun opvangtaak te verlichten en te steunen. En uit de veel te langdurige asielprocedures in Nederland die haaks staan op de urgentie om nieuwkomers zo snel als mogelijk is te integreren in het land van aankomst.

We werden in 2015 en 2016 geconfronteerd met de eerste harde schokken van wat de komende jaren waarschijnlijk langdurige bevingen rond Europa zullen zijn. Die vluchtelingen- en migratiecrisis was nog maar de eerste *reality test* van de juridische en normatieve uitgangspunten voor het Europese asiel- en migratiebeleid. Zoals het zich nu laat aanzien zullen de Europese instituties, politici, beleidsmakers en samenlevingen de komende jaren nog aanzienlijk zwaarder op de proef worden gesteld.

Tot welke resultaten heeft deze eerste *reality test* geleid? Welke inzichten brengen de bijdragen in dit boek ons? Welke aanbevelingen en conclusies leveren ze op voor politiek, beleidsmakers en samenleving als geheel? In lijn met de opbouw van dit boek presenteren we de conclusies opnieuw zoveel mogelijk langs de schakels van de migratieketen, van internationale conflictharden, via de vluchtroutes naar de Europese Unie en vervolgens inzoomend op Nederland. Eén *reality test*, zeven conclusies.

1. *Vluchtelingen crises voorkomen: dat is, het zal niet verbazen, de belangrijkste les van dit boek. Daarvoor is op zijn minst nodig een herwaardering van internationaal vredes- en veiligheidsbeleid en een rehabilitatie van de ontwikkelings samenwerking met kwetsbare landen en gebieden.*

Veel wijst erop dat de vluchtelingen- en migratiedruk in de huidige wanorde rond Europa eerder zal toe- dan afnemen. De Clingendael Strategische Monitor 2017 diagnoseert een substantiële toename van de bedreigingen rondom Europa, terwijl tegelijk gesproken wordt over het ontstaan van een zogenaamde 'Multi-Orde', 'een zeer divers systeem van internationale samenwerking waarbij er op afzonderlijke terreinen op totaal verschillende manieren (niet) wordt samengewerkt'. De directe ring van landen en regio's rondom de Europese Unie is geen ring of stability geworden, maar steeds meer een *ring of fire*: het licht-ontvlambare Midden-Oosten, de nog altijd instabiele Noord-Afrikaanse landen, de arme, klimaat-gevoelige, falende staten in Oost- en West Afrika. De seinen staan op instabiliteitsalarm.

De internationale gemeenschap zal, geheel tegen de trend van het nationaal-populisme in, alles uit de kast moeten halen in termen van conflictpreventie, armoedebestrijding en bevordering van *good governance*, wil deze 'ring van vuur' niet tot een uitslaande geopolitieke brand leiden, met een permanente vluchtelingen crisis als begeleidingsverschijnsel.

Een belangrijke rode draad in dit boek is dat beleidsacties gericht op de vluchtelingen crisis alleen effectief zullen zijn, indien we de hele migratieketen in ogenschouw nemen. De vaak barre overtochten van vluchtelingen en de irreguliere migratie naar de Europese Unie zullen alleen verminderen wanneer de oorzaken van vlucht en vertrek worden geadresseerd. Europa zal zich veel intensiever moeten inspannen om stabiliteit te exporteren, wil ze niet meer instabiliteit importeren. In de landen van herkomst van de vluchtelingen, zoals Syrië, Jemen en Irak, zal de internationale gemeenschap er meer aan moeten doen om de oplossing van de verschillende conflicten naderbij te brengen, met name in VN-verband. Daarnaast is van belang dat in andere landen van oorsprong, zoals de landen in West-Afrika die voor veel economische migratie zorgen, de *root causes* van grootschalige irreguliere migratie worden aangepakt.

Corrupte regimes, onderontwikkeling, klimaatproblemen, burgeroorlog en terrorisme, diaspora-*pull*: er zijn talrijke oorzaken in het geding.

We stellen helaas vast dat de internationale gemeenschap, inclusief de EU en Nederland, faalt in Syrië, Irak en Jemen. De statengemeenschap beschermt burgers daar onvoldoende. Burgers staan bloot aan mensenrechtenschendingen en oorlogsmisdaden. Tot overmaat van ramp schiet de financiering van de internationale humanitaire hulp ook nog eens tekort. VN-Vluchtelingenorganisatie UNHCR beschikt vaak over onvoldoende middelen voor de allerergste noodsituaties, laat staan voor investeringen in meer duurzame bescherming. Binnen de internationale gemeenschap speelt de EU een te bescheiden rol van betekenis bij internationale conflictoplossing. Ze is soms meer NGO dan politieke actor in de conflicten.

Migratie uit West-Afrika zal blijven toenemen onder druk van explosieve bevolkingsgroei, economische onderontwikkeling, ongelijkheid en politieke onrust. Deze zal gereguleerd moeten worden, onder andere via strategische samenwerking met de Sahel-landen. Daarbij is het zaak dat die strategische samenwerking de regionale trans-Sahara migratie van de lokale bevolking niet frustreert (waardoor juist de migratie naar Europa kan toenemen), en dat veel serieuzer wordt toegezien op de kwaliteit van de *governance* van de landen in kwestie. In het geval van Eritrea wordt duidelijk dat de EU een dubbelrol speelt. Zij financiert het dictatoriale regime in de hoop dat minder Eritrese vluchtelingen naar Europa komen, terwijl tegelijkertijd blijkt dat het regime juist veel (financiële) baat heeft bij mensen die vluchten. Deze mensen krijgen, op de vlucht voor levenslange dienstplicht in Eritrea, in Nederland vaak een verblijfsvergunning op grond van subsidiaire bescherming. Door partnerschappen met dergelijke regimes aan te gaan verliest de EU aanzien én geloofwaardigheid. Dat geldt overigens ook voor de rapportages over Eritrese vluchtelingen die ‘voor vakantie’ terugkeren naar het land waaruit zij gevlucht zijn. Ook dat ondermijnt een geloofwaardig asielbeleid.

2. *Om het draagvlak voor asiel te behouden en versterken, dient het onderscheid tussen vluchtelingen en overige migranten gehandhaafd te blijven en bewaakt te worden.*

Mensen die in hun eigen gemeenschap worden bedreigd (vervolging omwille van ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of seksuele voorkeur), of een reëel risico lopen op ‘ernstige schade’ in hun gemeenschap, verdienen bescherming. In de regio van herkomst of in een ander (Europees) land conform het Vluchtelingenverdrag. De EU dient zich in internationaal verband in te zetten voor een genereus mondiaal hervestigingsprogramma, en EU-lidstaten dienen legale en veilige routes voor vluchtelingen naar Europa mogelijk te maken. Het EU-beleid mag niet eenzijdig gericht zijn op sluiting van de grenzen.

Dit impliceert dat onderscheid moet worden blijven gemaakt tussen vluchtelingen en overige migranten. Asiel is een fundamenteel recht van een individu. Migratie moet daarentegen vooral worden beoordeeld op basis van impact op en behoeften van het land van herkomst en bestemming. Dat onderscheid is ook belangrijk om in een democratische samenleving het draagvlak voor asielverlening te realiseren en garanderen. De grote verantwoordelijkheden die de komende tijd voortvloeien uit een correct asielbeleid impliceren dat het migratiebeleid een afgeleide zal moeten zijn van het asielbeleid.

Bij het ontwikkelen van migratiebeleid en de bescherming van vluchtelingen dienen gemeenschappen en hun ‘samenlevingsprojecten’ centraal te staan. Dat geldt voor de uiteindelijke wederopbouw van het land van oorlog, mensenrechtenschending of conflict op grond waarvan mensen daar zijn weggevlucht, als voor de ontvangende samenlevingen waar vluchtelingen opvang en bescherming worden geboden. Lange termijn doel is: herstel van het samenlevingsproject in het vluchtland en respectering van het samenlevingsproject in het land van bescherming.

Voor het behoud en de verdere ontwikkeling van ons samenlevingsproject is het cruciaal dat de integratie van vluchtelingen zo goed mogelijk verloopt, dat vluchtelingen niet louter passief slachtoffer zijn in vluchtelingenkampen en vluchtelingencentra, maar aangesproken worden op hun capaciteiten en mogelijkheden tot inschakeling in het normale leven.<sup>479</sup> Cruciaal is ook dat burgers een gevoel van controle over de integriteit van hun gemeenschap behouden of herwinnen. Intensieve aandacht voor gemeenschappen dient eveneens te gelden voor de landen in de regio die grote aantallen vluchtelingen opvangen. Zij verdienen forse ondersteuning, zowel vanuit een motief van



internationale solidariteit, als van welbegrepen eigenbelang. Actieve betrokkenheid bij gemeenschappen impliceert een beleid gericht op de oorzaken van vlucht en migratie.

3. *Herziening van het Vluchtelingenverdrag is niet noodzakelijk. Veel urgenter is het te investeren in de naleving en toepassing van het vluchtelingenverdrag.*

Herhaaldelijk is in de afgelopen jaren, toen het aantal asielzoekers zienderogen toenam, het Verdrag van Genève uit 1951 ter discussie gesteld. Sommigen pleitten voor het geheel loslaten van het Verdrag, anderen voor herziening. Wij kiezen ervoor het asielrecht te redden door oneigenlijk gebruik ervan tegen te gaan, en niet door aan de uitgangspunten en kernwaarden ervan te tornen. Die zijn de volgende:

- ▶ Cruciaal aan ‘vluchtelingschap’ is dat andere staten de bescherming van een vluchteling overnemen, wanneer een vluchteling de bescherming van zijn eigen staat niet kan inroepen. Hiermee wordt een fundamentele plicht van elke staat (het beschermen van de rechten van de eigen burger) bij het in gebreke blijven door die staat omgezet in een verplichting voor andere staten. Dat is de crux.
- ▶ Het beginsel van *non-refoulement* is een van de kernprincipes van het internationaal vluchtelingenrecht: het verbod om mensen terug te sturen naar een situatie waarin leven of vrijheid wordt bedreigd. Dit beginsel is neergelegd in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag. Daarnaast is een effectief terugkeerbeleid belangrijke randvoorwaarde voor het in stand houden van (draagvlak voor) asielbeleid.
- ▶ Het is zaak veel meer te investeren in de kwaliteit van de opvang in de regio. Zodat deze duurzaam bescherming biedt aan vluchtelingen. Niet minimale, naakte opvang, maar humanitaire bescherming in de regio moet de ambitie zijn. Naast veiligheid en basale noden, moet er ook (economisch) toekomstperspectief worden geboden. Ook dat is conform het Vluchtelingenverdrag.
- ▶ In tijden van conflict moet de internationale gemeenschap zich niet alleen op humanitaire hulpverlening richten, maar ook op wederopbouw van de conflictlanden. Door vluchtelingen, met name de kinderen en jongvolwas-

senen, niet tot verloren generatie te veroordelen, maar onderwijs te geven dat aansluit bij de wederopbouw-behoefte van het land.

Bescherming in de vaak arme, kwetsbare, conflictrijke regio kan niet het enige en exclusieve antwoord op de vluchtelingenproblematiek zijn. Met name de rijkere landen hebben de mogelijkheid en verantwoordelijkheid om ‘realistisch’, verantwoord te integreren, hoeveelheden vluchtelingen via legale, veilige routes bescherming te bieden. Dat kan bijvoorbeeld via de VN-hervestigingsprogramma's.

4. *De EU versterkt haar buitengrenzen, maar laat een deur open voor (beheersbare en integreerbare aantallen) vluchtelingen en een select aantal arbeidsmigranten.*

Preventieve, voorwaartse bewaking van de buitengrenzen werkt tot op zekere hoogte. Er zijn afspraken te maken met landen in West- en Centraal Afrika. Het lukt enigszins criminele mensensmokkelnetwerken op Afrikaans grondgebied tegen te werken, al zijn deze vaak sterk vervlochten met de economie en politiek ter plekke. Ook moet er stelselmatig legale hervestiging van vluchtelingen naar de EU plaats kunnen vinden onder VN-vlag. Afrikanen verdienen opties voor studie en werk, met de aantekening dat het migratiebeleid een afgeleide moet zijn van het vluchtelingenbeleid. Hoe meer vluchtelingen een beroep op Europa doen, hoe beperkter de opties voor arbeidsmigratie zullen zijn. Bovendien is migratie niet alleen een zaak van individuele rechten en belangen. Migratiebeleid moet zo min mogelijk negatieve consequenties hebben voor de samenlevingsprojecten in het land van herkomst (het risico van braindrain en onderontwikkeling) en het land van bestemming (vandaar het belang van snelle en deugdelijke integratie).

5. *De Europese Unie zal het contraproductieve ‘ieder voor zich-beleid’ achter zich moeten laten. Europese samenwerking zal haar meerwaarde moeten bewijzen juist bij de permanente vluchtelingen crisis, die de EU bedreigt vanuit de omringende instabiele regio's en die tegelijk ingrijpende ‘buitenlandse’ en ‘binnenlandse’ consequenties heeft.*

Het is de grootste urgentie dat nu eindelijk ook in de praktijk werk gemaakt wordt van een bovennationaal asielbeleid in de Europese Unie, desnoods (in eerste instantie) via kleinere allianties en coalities van gelijkgezinden. Gebleken is dat de Dublin-afpraak niet werkt bij grote aantallen vluchtelingen. *Reality test failed*. Aankomstlanden raken overbelast en de humanitaire standaarden en Europese normen van opvang en bescherming komen zwaar in de knel. Daartoe moet er een ‘corrigerend toewijzingsmechanisme’ komen: herverdeling dan wel financiering van herverdeling tussen de lidstaten van de EU.

Om draagvlak te behouden moeten onmiskenbare economische migranten snel en daadwerkelijk worden uitgezet. De EU moet daartoe bindende terugkeerverdragen sluiten met landen van herkomst. Dat zal via Europese samenwerking beter afdwingbaar zijn dan bilateraal/nationaal. Dit is van niet te onderschatten belang. Want als uitzettingsbeleid te veel een papieren werkelijkheid blijft, en de facto zo’n beetje iedereen die Europa binnenkomt er kan blijven, en aldus het onderscheid tussen vluchtelingen en economische migranten eigenlijk schone fictie is, dan raakt het draagvlak voor asiel én migratie ernstig verstoord. Grote aantallen armoede ontvluchtende, maar puur-economische, migranten uit veilige derde landen obstrueren het asielsysteem. Een duurzaam asielbeleid en steun voor legale migratie vereist dat de komst van irreguliere economische migranten wordt ontmoedigd én dat mensen die geen legale verblijfsstatus toekomt worden teruggestuurd.

6. *Nederland houdt in beginsel een ‘Buffer Internationale Solidariteit voor Vluchtelingen’ aan. Met COA en IND wordt een humanitair houdbare capaciteit vastgesteld. Die ligt kwantitatief hoger dan de huidige aantallen, wat betekent dat Nederland het initiatief neemt extra groepen vluchtelingen uit te nodigen. Onder voorwaarde dat de opvang en inburgering veel beter worden georganiseerd dan nu (gemeenten opnieuw verantwoordelijk) en dat afgewezen asielzoekers effectief terugkeren naar hun eigen land.*

Nederland zou extra groepen vluchtelingen uit moeten nodigen: de meest kwetsbare gevallen, vluchtelingen uit de sneeuw in Griekenland, homo’s die

vervolgd worden in hun thuisland in Afrika. Er staan nu azc's leeg, en dat is een humanitaire schande in deze situatie van een omvangrijke vluchtelingencrisis. Met COA en IND wordt een praktisch-humanitaire bovengrens voor Nederland vastgesteld, gebaseerd op humanitaire opvang, gezinsherenigingseffecten en integratie-succesfactoren. Die bovengrens voor Nederland zal ergens tussen circa 50.000 en 80.000 liggen. Dat aantal wordt langzaam opgevuld. Ter vergelijking: in 2015 en 2016 ging het om respectievelijk 43.093 en 19.285 asielaanvragen.

De opvangcapaciteit van COA en IND moet rekening houden met de grilligheid en pieken/dalen in de asielstroom. Gegeven de wanorde rond Europa, nu en in de voorzienbare toekomst, moet een rijk land als Nederland altijd een zekere opvangcapaciteit paraat hebben voor de acute opvang van vluchtelingen.

Voorwaarden voor deze intensivering van Nederlandse vluchtelingenopvang zijn:

- ▶ Voor alle nieuwkomers komt een veiligheidsscreening door politie en veiligheidsdiensten met het oog op de openbare orde en nationale veiligheid. Nieuwkomers die een ernstig misdrijf plegen, verspelen het recht op asiel en opvang-gastvrijheid.
- ▶ Bij voorkeur via de EU wordt effectief geregeld dat 'veilige landen' als Albanië, Marokko of Ghana afgewezen asielzoekers terugnemen. Het niet daadwerkelijk terugsturen van irreguliere economische migranten ondermijnt het draagvlak voor asielbeleid in Europa.<sup>480</sup>
- ▶ Het Beverwaard/Benoordenhout-syndroom wordt voorkomen: wel vluchtelingenopvang in reeds verzwakte probleemwijken, niet in lommerrijke koopwoning-wijken. De verdeling binnen Nederland van asielzoekers gebeurt evenwichtig en fair op basis van het opnamevermogen van steden en buurten. Sterkste schouders, zwaarste lasten. Vermeden moet ook worden dat bij huisvesting en (taal)onderwijs exclusieve regelingen alleen voor vluchtelingen ontstaan. Voor een evenwichtig draagvlak is het van belang alle faciliteiten voor zo breed mogelijke doelgroepen ter beschikking te stellen.
- ▶ De inburgeringstaak van de gemeenten wordt gerehabiliteerd.<sup>481</sup>

7. *Met integratie en inburgering moet zo vroeg mogelijk begonnen worden om non-participatie en hoge maatschappelijke kosten te voorkomen.*

De kosten voor asielzoekers/vluchtelingen (voor bijvoorbeeld taal, onderwijs en opvang) moeten beschouwd worden als lange termijninvesteringen in de houdbaarheid van de verzorgingsstaat en het draagvlak voor asielbeleid. Hoe beter opgevangen op korte termijn, hoe beter geïntegreerd op lange termijn. Op die manier hoeft (arbeids- en vluchtelingen)migratie geen verzwakking van de Europese verzorgingsstaat te zijn, zoals ook de SER-signalering '*Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*' laat zien.

Nederland heeft hybride werk-, stage- en taalles-werkplekken nodig, om vluchtelingen in het tamelijk sterk gereguleerde arbeidsmarktsysteem van Nederland te laten instromen. Wat goed is voor (erkende) vluchtelingen, is goed voor het lange termijn draagvlak. Vluchtelingen verkommeren nu nog te vaak aan de rand van onze samenleving. Bij de inburgering moeten niet langer zelfredzaamheid en commercie de leidraad zijn. Die benadering sinds 2013 heeft faliekant verkeerd uitgepakt. Een nieuw kabinet zal de overheidsverantwoordelijkheid voor de inburgering weer in ere moeten herstellen: terug naar de gemeenten.

De signalering van de voorzitters van de adviescolleges aan de informateur inzake de opvang en volwaardige participatie van vluchtelingen dient met spoed en urgentie te worden opgevolgd door politiek en beleidsmakers.<sup>482</sup> Integratie via de arbeidsmarkt komt, zoals recente ervaringen laten zien, niet vanzelf goed. De mogelijkheden voor statushouders moeten worden verruimd om met behoud van uitkering stages te lopen en vrijwilligerswerk te doen. Veelbelovende lokale initiatieven om de arbeidsdeelname van statushouders te verbeteren moeten nationaal worden verbreed.

Het integratieproces van de Eritrese gemeenschap in Nederland vereist een impuls. Te zeer is men bijstandsafhankelijk geworden. De diaspora heeft zich tot op zekere hoogte vervreemd van Nederland, onderhevig als zij is aan de lange arm van het bewind. Deze spiraal moet doorbroken worden.

Veel (met name lager opgeleide) moslims zijn relatief moeilijk integreerbaar in de seculiere, westerse democratieën, zo blijkt uit onderzoek. Hier zal bij

de inburgering van nieuwe groepen vluchtelingen speciale aandacht naar uit moeten gaan. Men dient zich, bijvoorbeeld via een participatieverklaring, ertoe te verhouden dat men de samenleving in het land van bestemming respecteert. Grote culturele verschillen en spanningen (ten opzichte van de ontvangende democratische rechtstaat) die meereizen met grote groepen vluchtelingen kunnen het draagvlak voor het asielrecht ondermijnen.

### Tot besluit

Er doet zich bij de vluchtelingencrisis een draagvlakparadox voor: een meerderheid beschouwt het als morele plicht vluchtelingen te beschermen, maar een meerderheid vindt ook dat Nederland niet meer vluchtelingen moet opvangen dan momenteel. Meer dan de helft van de bevolking wil de grenzen sluiten.<sup>483</sup> Er is dus sprake van een ambivalent, labiel draagvlak. De juridische ‘grenzeloosheid’ van het Vluchtelingenverdrag stuit in theorie op politieke en maatschappelijke grenzen van aanpassings- en incasservermogen waar het gaat om opvang en integratie. We zullen daarom het midden moeten houden tussen onze humanitaire principes en idealen en het draagvlak voor vluchtelingenpolitiek.

De populistische representatie- en vertrouwenscrisis in onze democratie – door sommigen verklaard vanuit een (gepercipieerde) breuk met het sociaal contract van de naoorlogse verzorgingsstaat – zet het mandaat van de gevestigde politiek onder druk. Progressieven en sociaal-democraten zullen ook in tijden van robotisering, meritocratie en globalisering hun waarden van rechtvaardigheid, kansengelijkheid en sociale bescherming overeind moeten houden en bevechten op neoliberalisme en rechtspopulisme. Alleen een intern solidaire gemeenschap als een verzorgingsstaat-samenleving, kan ook internationaal solidair zijn. Geen internationale solidariteit zonder nationale solidariteit.

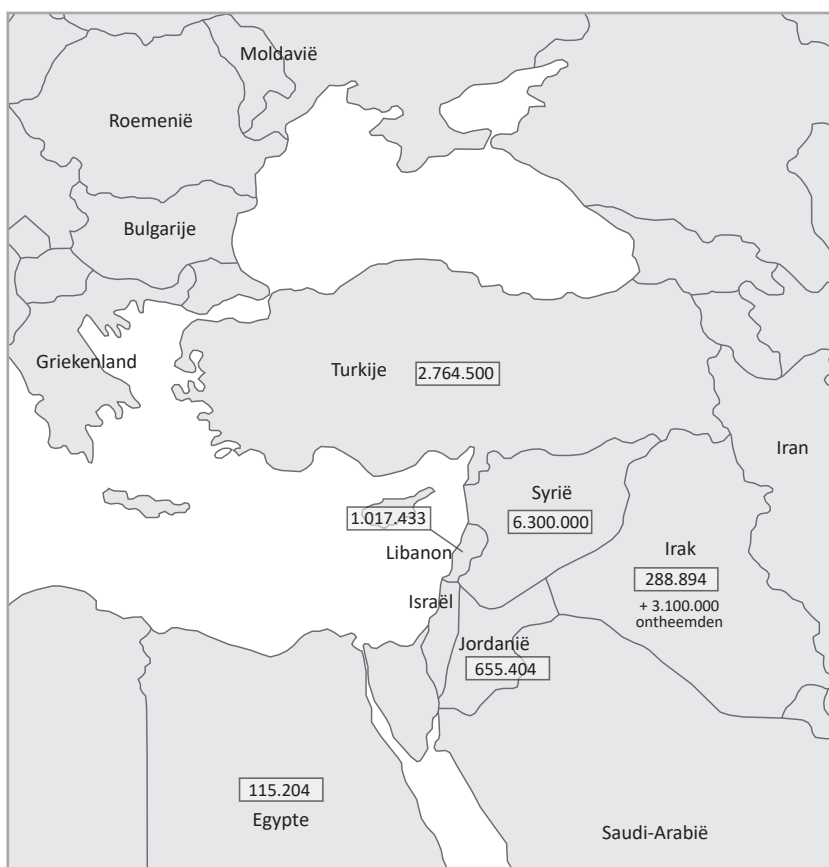
*René Cuperus, Annelies Pilon & Monika Sie Dhian Ho*





## Bijlage | Migratie in kaart

FIGUUR 1 | *Opvang van Syrische vluchtelingen en ontheemden in de regio (status december 2016)*



Bron | UNHCR, UNOCHA

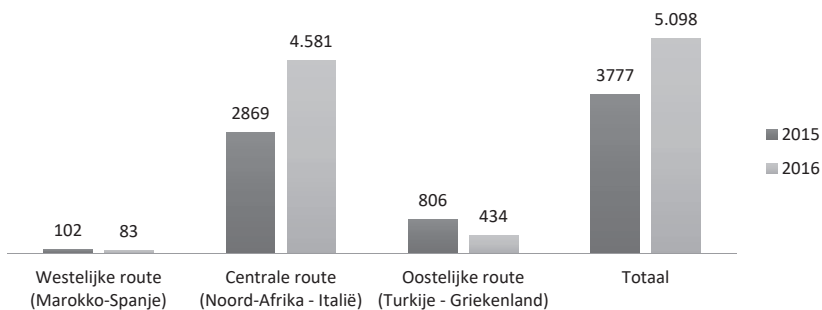
FIGUUR 2 | Migratieroutes naar Europa vanuit het Midden-Oosten en Afrika



Bron | Reuters, UNHCR, IOM, ICMPD

TABEL 1 | Doden en vermisten op de Middellandse Zee (2015-2016)

Bron | IOM

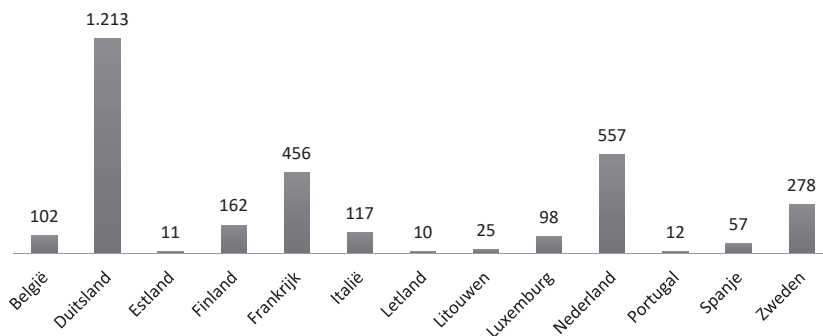


FIGUUR 3 | Gesloten grenzen in Europa vanwege de vluchtelingenstroom in 2015/2016



Bron | *The Economist, Reuters, Business Insider, BBC*

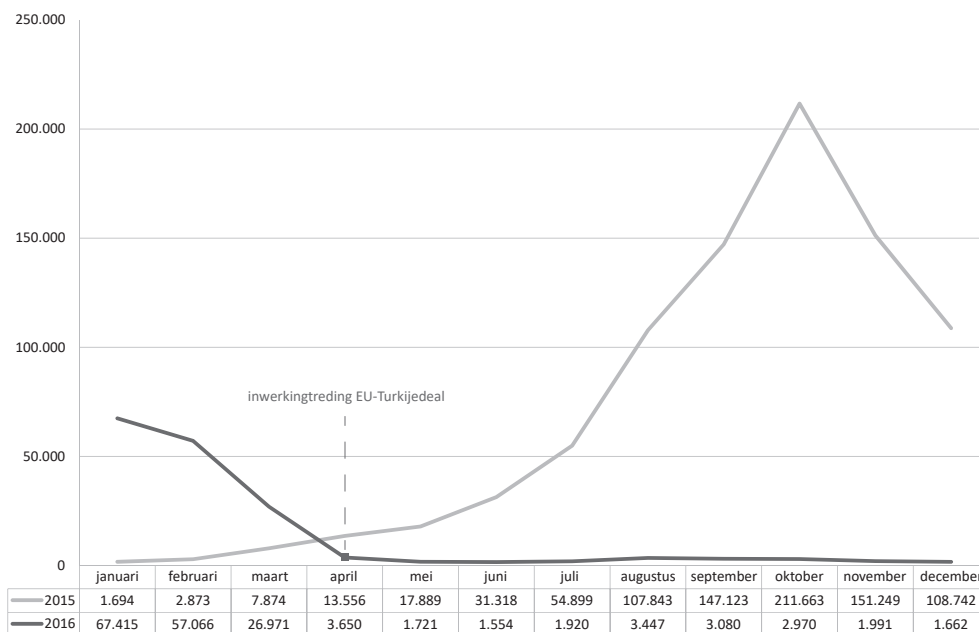
TABEL 2 | *Hervestiging 1:1 EU-Turkijedeal. Totaal: 3098 van 54.000 (tot 7 februari 2017)*



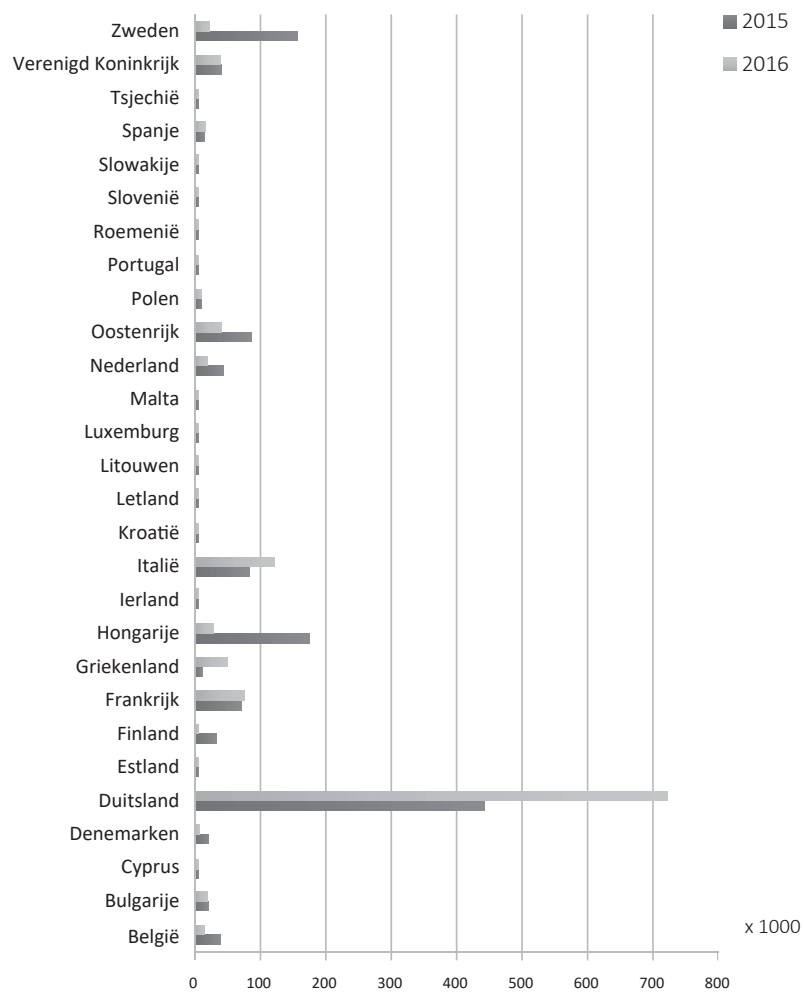
Bron | UNHCR, Europese Commissie

TABEL 3 | *Aangekomen migranten voor en na de EU-Turkijedeal*

Bron | UNHCR, Europese Commissie



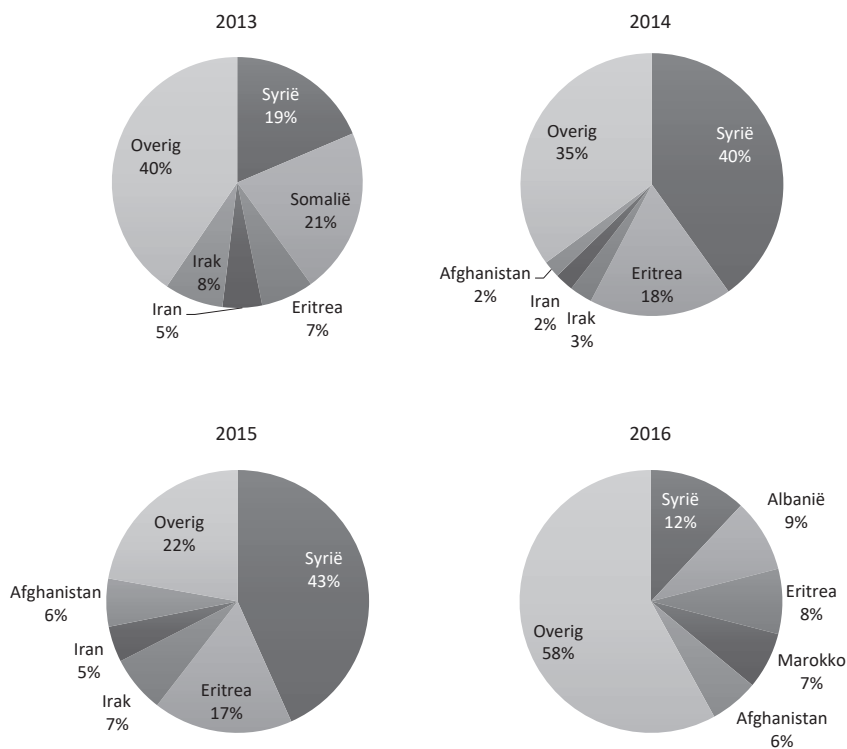
TABEL 4 | *Eerste asielaanvragen in de Europese Unie (2015-2016)*



Bron | *Eurostat*



FIGUUR 4 | *Asielaanvragen in Nederland naar land van herkomst (2013-2016)*



Bron | IND

*Met dank aan Maren Backbier voor het verzamelen van deze gegevens*

## Noten

### *Inleiding | De vluchtelingencrisis als reality test*

- 1 [www.unhcr.org/news/press/2015/12/5672c98c34/unhcr-report-confirms-worldwide-rise-forced-displacement-first-half-2015.html](http://www.unhcr.org/news/press/2015/12/5672c98c34/unhcr-report-confirms-worldwide-rise-forced-displacement-first-half-2015.html)
- 2 Zie Kars de Bruijne (2017), 'Crises: fragiele staten', in: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, *Strategische Monitor 2017*, Den Haag.
- 3 Zie [www.ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey\\_syrian\\_crisis\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf) en [www.ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/lebanon\\_syrian\\_crisis\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/lebanon_syrian_crisis_en.pdf)
- 4 Zie Mark Elchardus, *Voorbij het narratief van de neergang*, Tiel: LannooCampus, 2013.
- 5 Zie [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4493\\_nl.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4493_nl.htm)
- 6 Zie [www.amnesty.org/en/latest/news/2016/09/syria-jordan-border-75000-refugees-trapped-in-desert-no-mans-land-in-dire-conditions/](http://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/09/syria-jordan-border-75000-refugees-trapped-in-desert-no-mans-land-in-dire-conditions/)
- 7 Anne Bakker & Dick Zandee, 'At the gate: civil and military protection of Europe's borders', *Clingendael Policy Brief*, [www.clingendael.nl/sites/default/files/PB\\_At\\_the\\_gate.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/PB_At_the_gate.pdf), p. 1.
- 8 Zie Kars de Bruine (2017), 'Crises: fragiele staten', in: Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael, *Strategische Monitor 2017*, Den Haag.
- 9 Fransje Molenaar and Floor El Kamouni-Janssen (2017), *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, Den Haag: CRU Report, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2017, p. 65.
- 10 *NRC Handelsblad*, 5/6 november 2016.
- 11 Fransje Molenaar and Floor El Kamouni-Janssen, *Turning the tide. The politics of irregular migration in the Sahel and Libya*, Den Haag: CRU Report, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2017.
- 12 Zie Rosan Smits (2016), 'Cultivating conflict and violence? A conflict perspective on the EU approach to the Syrian refugee crisis', *CRU Policy Brief*, Clingendael,

www.clingendael.nl/sites/default/files/PB\_Cultivating\_Conflict\_and\_Violence\_Aug2016.pdf

- 13 Zie ook Monika Sie Dhian Ho (2013), 'Van waarde. Sociaal-democratie voor de 21<sup>e</sup> eeuw', Amsterdam: Van Genneep.

### 1. *Investeren in solidaire gemeenschappen*

- 14 Paul Scheffer (24-10-2015), 'De exodus en ons geweten', in: *NRC Handelsblad*, zie ook: [www.nrc.nl/nieuws/2015/10/24/de-exodus-en-ons-geweten-1551884-a985888](http://www.nrc.nl/nieuws/2015/10/24/de-exodus-en-ons-geweten-1551884-a985888)
- 15 Zie Kars de Bruine, 'Crises: fragiele staten', in: *Clingendael Strategische Monitor 2017*, [www.clingendael.nl/sites/default/files/clingendael\\_strategische\\_monitor\\_2017\\_crises\\_fragiele\\_staten.pdf](http://www.clingendael.nl/sites/default/files/clingendael_strategische_monitor_2017_crises_fragiele_staten.pdf)
- 16 Secretaris-Generaal Ahmed Aboul-Gheit, tijdens de Med2016 conferentie in Rome, zie: [www.rome-med.org/speeches/med-shared-security-mediterraneans-path-to-a-new-order-the-helsinki-experience/](http://www.rome-med.org/speeches/med-shared-security-mediterraneans-path-to-a-new-order-the-helsinki-experience/)
- 17 Zie M. Maliepaard, B. Witkamp en R. Jennissen (2017), *Een kwestie van tijd? De integratie van asielmigranten: een cohortonderzoek*, WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie, Cahier 2017-3; en E. Dourleyn & J. Dagevos (red.) (2011), *Vluchtelingengroepen in Nederland. Over integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag: SCP; L. Bakker (2015), *Seeking Sanctuary in the Netherlands. Opportunities and Obstacles to Refugee Integration*, Ph.D. Thesis Erasmus University Rotterdam.
- 18 Zie M.I.L. Gijsberts & M. Lubbers (2009), 'Wederzijdse beeldvorming', in: Sociaal Cultureel Planbureau, *Jaarrapport Integratie 2009*, p. 285.
- 19 [www.aljazeera.com/news/2015/09/refugees-hungary-train-station-150903064140564.html](http://www.aljazeera.com/news/2015/09/refugees-hungary-train-station-150903064140564.html)
- 20 [www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2608989/2016/02/06/Willy-Claes-Syrische-moeder-heeft-evenveel-recht-op-geluk-als-Vlaamse-Als-je-daar-niet-van-overtuigd-bent-hoor-je-niet-thuis-bij-de-sp-a.dhtml](http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/2608989/2016/02/06/Willy-Claes-Syrische-moeder-heeft-evenveel-recht-op-geluk-als-Vlaamse-Als-je-daar-niet-van-overtuigd-bent-hoor-je-niet-thuis-bij-de-sp-a.dhtml)
- 21 'It is a tragedy of moral history that the expansion of the moral community has ordinarily been gained through the sacrifice of the intensity of the moral bond (...)', zie B.N. Nelson (1947), *The Idea of Usury, from Tribal Brotherhood to Universal Otherhood*, Princeton: Princeton University Press, p. 136.

- 22 Dit inzicht is geïnspireerd door J. Alexander (1983), *Positivism, Presuppositions and Current Controversies*, Berkeley: University of California Press.
- 23 Het hoofdstuk verscheen in een bundel waarin vanuit verschillende perspectieven de rol van cultuur en waarden in economische ontwikkeling wordt onderzocht, zie L.E. Harrison & S.P. Huntington (2000), *Culture matters. How values shape human progress*, New York: Basic Books, pp. 2-13.
- 24 Zie Paul Collier (2013), *Exodus. Hoe migratie onze wereld verandert*, hoofdstuk 2, Houten – Antwerpen: Uitgeverij Unieboek, Het Spectrum, p. 34 en verder.
- 25 Zie Paul Collier, op.cit., p. 151, en pp. 156-57.
- 26 Zie het voorstel van Ayaan Hirsi Ali, [www.volkskrant.nl/buitenland/hirsi-ali-verblijfsstatus-afhankelijk-van-bijdrage-samenleving~a4164039/](http://www.volkskrant.nl/buitenland/hirsi-ali-verblijfsstatus-afhankelijk-van-bijdrage-samenleving~a4164039/)
- 27 In Nederland vorderde de sociaaleconomische immigratie van mensen van Turkse en Marokkaanse oorsprong en toch stelt men vanaf 2006 een afname van sociale en culturele integratie vast, zie W. Huijnk & J. Dagevos, *Dichter bij elkaar? De sociaal-culturele positie van niet-westerse migranten in Nederland*, Sociaal Cultureel Planbureau, 2012.
- 28 Zie verder Mark Elchardus, ‘Wat zegt de culturele integratie over de opname van vluchtelingen?’, in deze bundel.
- 29 Verklaringen van ethnocentrisme en xenofobie op basis van concurrentie om schaarse en begeerde goederen, onder meer banen, zijn lange tijd toonaangevend geweest in de sociologie. Overzichten van de onderzoeksliteratuur besluiten dat meer evidentie tegen dan voor die verklaringen pleit, zie A. Wimmer, ‘Racism in Nationalised States: A Framework for Comparative Research’, in: J. Ter Wal en M. Verkuyten (red.) (2000), *Comparative Perspectives on Racism*, Aldershot: Ashgate, pp. 47-72.; en J. Hainmuller en M.J. Hiscox (2007), ‘Educated Preferences: Explaining Attitudes Towards Immigration in Europe’, in: *International Organization*, 61, 2, pp. 399-442.
- 30 F. Hayek (1948), *Individualism and Economic Order*, Chicago: University of Chicago Press, p. 151, pp. 156-57.
- 31 Zo stelt hij onder meer dat ‘traditie’ en ‘conventie’ uitermate belangrijk kunnen zijn om het samenleven en samenwerken mogelijk te maken en dat zij vrijheid mogelijk maken, terwijl als mensen onvoldoende gebonden zijn door gedeelde tradities en conventies er meer autoritaire vormen van sturing nodig zijn, zie Hayek, op. cit. 1948: p. 23).

- 32 Zie F. Hayek, op. cit., p. 7, Later is men die positie gaan omschrijven als 'methodisch individualisme': we weten wel dat het individu product is van de geschiedenis en van zijn gemeenschap, maar bij het bestuderen van het gedrag van dat individu en bij de maatschappij-inrichting doen we alsof dat niet zo is.
- 33 Zie Hayek, op. cit., p. 26.
- 34 Hayek, op. cit., p. 31.
- 35 Die visie op het hedendaagse individu vormde, zeker in het werk van Giddens, een belangrijke sociologische grondslag voor de ideologie van de Derde Weg, voor het importeren van individualistisch denken in de sociaaldemocratie, het centraal stellen in het beleidsdenken van de persoonlijke verantwoordelijkheid en, meer in het algemeen, voor het kiezen voor een neoliberale koers.
- 36 Voor samenvattingen van de relevante onderzoeksbevindingen, zie M. Elchardus (2009), 'Self-Control as Social Control. The Emergence of Symbolic Society', in: *Poetics*, 37, 2, pp. 146-161; en M. Elchardus (2015), 'Mijn vrijheid is van ons', in: R. Cuperus & M. Hurenkamp (red.), *Omstreden vrijheid*, Amsterdam: Van Genneep, pp. 40-62.
- 37 Marx drukte die rol van symbolische binding uit door te spreken van een evolutie van klasse 'an sich' naar klasse 'für sich'. Weber situeerde daar de overgang van klasse, over stand naar wat hij 'partij' noemde.
- 38 Zie ook in deze bundel: M. Elchardus, 'Wat zegt de culturele integratie over de opname van vluchtelingen?', voor een verdere specificatie van het secularisme en voor de spanningen die ontstaan rond het seculiere karakter van de moderne staat ten gevolge van de komst van talrijke moslims naar Europa.
- 39 De verhouding tussen religieuze en nationale identiteitsreductie verandert uiteraard na de 19<sup>e</sup> eeuw omdat beide modellen dan voor politieke entrepreneurs beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in de context van een onafhankelijkheidsstijd. Zo verwerpt Hassan al-Bannan, stichter van de moslimbroederschap, het nationale seculariseringsprincipe 'de religie is voor God en de Natie is voor iedereen' en definieert het ware nationalisme als de broederschap van de ware gelovigen. De Tunesische leider Habib Bourguiba weigerde om dezelfde reden landgenoten die de Franse nationaliteit aannamen te laten begraven op begraafplaatsen voor moslims, zie J.-P. Filiu (2015), *Les arabes, leur destin et nôtre. Histoire d'une libération*. Paris, La découverte.

- 40 Voor een grondige kritiek van deze positie, zie D. Rodrik (2011), *The Globalization Paradox. Why Global Markets, States and Democracy can't Coexist*, Oxford: Oxford Univeristy Press.
- 41 Zie B. Anderson (1983), *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: Verso, p. 3: '(...) the end of the era of nationalism, so long prophesized, is not remotely in sight'.
- 42 Zie ook G. Knaus (25-2-2017), 'Haast geboden: een Turkije-deal voor Afrika', in: *NRC Handelsblad*.
- 43 Zie H. Smeets, 'Revolutie in Oost en West: geen paniek, de bar is open', in *NRC Handelsblad*, [www.nrc.nl/nieuws/2016/04/15/revolutie-in-oost-en-west-geen-paniek-de-bar-is-1611757-a367137](http://www.nrc.nl/nieuws/2016/04/15/revolutie-in-oost-en-west-geen-paniek-de-bar-is-1611757-a367137)
- 44 Zie Amnesty International, *Syria-Jordan border: 75,000 refugees trapped in desert no man's land in dire conditions*, [www.amnesty.nl/actueel/syria-jordan-border-75000-refugees-trapped-in-desert-no-mans-land-in-dire-conditions](http://www.amnesty.nl/actueel/syria-jordan-border-75000-refugees-trapped-in-desert-no-mans-land-in-dire-conditions), 15 september 2016.

## 2. Elke vluchteling is migrant, niet elke migrant vluchteling

- 45 H. Battjes (8-6-2012), 'Bescherming. De ontwikkeling van het begrip bescherming in het asielrecht', Inaugurale rede Vrije Universiteit Amsterdam.
- 46 Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen, 28 juli 1951, 189 UNTS 150.
- 47 Protocol van New York van 1967 betreffende de Status van Vluchtelingen, 31 januari 1967, 606 UNTS 267.
- 48 Zie [www.unhcr.org/3b73bod63.html](http://www.unhcr.org/3b73bod63.html).
- 49 Ibid.
- 50 Zie voor meer informatie: [www.unhcr.org/protection.html](http://www.unhcr.org/protection.html).
- 51 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.
- 52 8 Verdrag betreffende Specifieke aspecten van Vluchtelingenproblematiek in Afrika (Afrikaanse Unie), 10 september 1969, 1001 UNTS 45.



- 53 Verklaring van Cartagena (Organisatie van Amerikaanse Staten), 22 november 1984, aangenomen tijdens de bijeenkomst inzake internationale bescherming van vluchtelingen in Centraal-Amerika, Mexico en Panama.
- 54 Zie EHRM, Soering vs United Kingdom, 7 juli 1989; Vilvarajah vs United Kingdom, 30 oktober 1991; Chahal vs United Kingdom, 15 november 1996; Jabari vs Turkey, 11 juli 2000; Hilal vs United Kingdom, 6 maart 2001.
- 55 Zie hierover o.a. C.W. Wouters (2009), *International Standards for the protection from refoulement*, Leiden.
- 56 EHRM, Vilvarajah t. Verenigd Koninkrijk, 30 oktober 1991, RV 1978-2003, nr 1, m.nt Vermeulen.
- 57 EHRM, Salah Sheekh t. Nederland, 11 januari 2007, nr 1948/04.
- 58 EHRM, NA t. Verenigd Koninkrijk, 17 juli 2008, nr. 25904/07, RV 2008, nr 1, m.nt M. Wijnkoop.
- 59 Europese Raadsconclusies, 15-16 oktober 1999.
- 60 Huidig artikel 78 TEU.
- 61 Richtlijn 2004/83/EG, overweging 5.
- 62 Ibid.
- 63 Zie ook de implementatie van de richtlijn in de Nederlandse Vw 2000 (TK 30925; Handelingen I 2007-2008, nr. 25, p. 1047 e.v.)
- 64 HvJ, Elgafaji t. Nederland, 17 februari 2009, C-465/07.
- 65 Ibid., r.o. 44.
- 66 De huidige richtlijn die van toepassing is, is Richtlijn 2011/95/EU.
- 67 Zie voor een overzicht: European Migration Network (2010), *The different national practices concerning granting of non- EU harmonised protection statuses. A synthesis report*, Brussel december 2010.
- 68 Wetsvoorstel 33 wetsvoorstel 33293, strekkende tot Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 (Vw 2000) in verband met het herschikken van de gronden voor asielerlening, Staatsblad 2013, 587 van 24 december 2013.
- 69 Wel een enkel regionaal instrument: Conventie van de Afrikaanse Unie inzake de bescherming en ondersteuning van IDP's in Afrika (Kampala Conventie) van oktober 2009.
- 70 Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add. 2, 17 april 1998.

- 71 Supra noot 13.
- 72 Jean-Francois Durieux, 'Salah Sheekh is a refugee. New insights into primary and subsidiary forms of protection', Refugees Studies Center Working Paper nr. 49, Oxford oktober 2008.
- 73 Zie o.a. VluchtelingenWerk Nederland (2015), 'Vluchtelingen in Getallen', p.10.
- 74 UNHCR (2014), *International Protection Considerations with regard to people fleeing the Syrian Arab Republic, Update III*, 27 oktober 2014, para 26, via: [www.refworld.org/docid/544e446d4.html](http://www.refworld.org/docid/544e446d4.html)
- 75 Artikel 24 (verblijfstitels), 25 (reisdocumenten) en 29 (toegang tot sociale voorzieningen) Definitierichtlijn.
- 76 Richtlijn 2004/83/EG.
- 77 Supra noot 7.
- 78 Terugkeer van vreemdelingen is een omvangrijk en complex onderwerp. In dit artikel ligt de focus op bescherming en de inhoud van bescherming. Derhalve zal dit thema alleen op hoofdlijnen worden behandeld (er wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op terug- en overname overeenkomsten tussen EU-landen en landen bij de EU). De auteur pretendeert hier niet volledig te zijn.
- 79 O.a. het WODC heeft veel onderzoek gedaan naar zogenoemde 'terugkeerdeterminanten'. Zie voor een overzicht van relevant onderzoek: VluchtelingenWerk Nederland (2016), 'Visie op Terugkeer', Amsterdam, p. 18, [www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/visie\\_op\\_terugkeer\\_vluchtelingenwerk\\_nederland.pdf](http://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/visie_op_terugkeer_vluchtelingenwerk_nederland.pdf)
- 80 Richtlijn 2008/115/EG.
- 81 De andere twee zijn lokale integratie in het land van opvang en hervestiging in een derde land.
- 82 UNHCR (1996), *Handbook on Voluntary Return*, Geneve.
- 83 Zie hierover de voorstudie en het advies van de Adviescommissie Vreemdelingenzaken (ACVZ), *De strategische landenbenadering migratie. Tussen wens en werkelijkheid*, juni 2015, [www.acvz.org](http://www.acvz.org).
- 84 Zie supra noot 35.
- 85 Zie bijvoorbeeld ook de recente kritiek van organisaties als Oxfam, Artsen zonder Grenzen en Amnesty Internationaal op de uitwerking van het Valette proces (samenwerking tussen EU en Afrika).

- 86 Zie hierover uitgebreid: M. Wijnkoop, 'Zoeken, krijgen, genieten en/of garanderen. Het recht op asiel nader beschouwd,' in: *Asiel-en Migrantenrecht*, 2013-07, p. 327 e.v.
- 87 Zie UNHCR handbook on Procedures and criteria for determining refugee status, hcr/1P/eng/rev 2, Geneve 1992, para 189 e.v.
- 88 Supra noot 42.
- 89 Waar artikel 33(2) Vluchtelingenverdrag nog stelt dat door een vluchteling, ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of indien veroordeeld voor een bijzonder ernstig misdrijf en derhalve een gevaar is voor de gemeenschap, geen aanspraak gemaakt kan worden op het *refoulement* verbod, heeft de latere ontwikkeling van het recht hier dus wel absolute gelding aangegeven. Overigens is recentelijk door het Hof van Justitie hierbij wel vraagtekens gezet in het arrest H.T. (HvJ EU, 26 mei 2015, JV 2015/258, noot Battjes) Het Hof ziet, zo blijkt uit dit arrest, argumenten voor het maken van uitzonderingen op het beginsel van *non-refoulement*, zie r.o. 70 jo 42.
- 90 Richtlijn 2013/32/EU.
- 91 Zie hierover paragraaf 3.
- 92 Zie hierover meer uitgebreid M. den Heijer, 'Kan de asielopvang niet wat soberder?', in: NJB nr 39, 13 november 2015, p. 2739 e.v.; L. Slingenberg en M. Reneman, 'Sobere opvang asieltatushouders', [www.verblijfblog.nl](http://www.verblijfblog.nl) d.d. 14 oktober 2015.
- 93 Richtlijn 2013/33/EU.
- 94 Zie o.a. CDA-fractievoorzitter Buma (2015), 'Vluchtelingenverdrag is niet meer van deze tijd', *Elsevier*, 20 oktober 2015. Hij stelde dat Vluchtelingenverdrag ooit geschreven is ten behoeve van mensen (joodse vluchtelingen) die niet meer zouden terugkeren, gezien al hetgeen er gebeurd was (daadwerkelijk verdreven) en daadwerkelijk elders een compleet nieuw bestaan opbouwden voor altijd. Anno 2016 ontvluchtten de meeste mensen conflictsituaties en, zo stelt Buma, hun verblijf in landen van opvang zal in de regel slechts tijdelijk zijn. Er is daarom geen noodzaak om hen een status te geven die assimilatie (art 34, 'naturalisatie') met de eigen populatie tot uitgangspunt neemt; Zie ook VVD-fractievoorzitter Zijlstra in *de Volkskrant* d.d. 19 december 2015; Telegraaf d.d. 21 mei 2016.
- 95 UNHCR (2016), 'Global Trends 2015', juni 2016, p. 20.
- 96 UNHCR (2003), Guidelines on International Protection: Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of

- Refugees (the 'Ceased Circumstances' Clauses), HCR/GIP/03/03, 10 februari 2003; UNHCR Executive Committee Conclusion No. 69 (XLIII) (1992).
- 97 Ibid., p. 3-5.
- 98 Ibid., para 6.
- 99 Ibid., para 6-7
- 100 Supra noot 7.
- 101 Deze benaming kan verwarring oproepen, omdat het vaak wordt gebruikt als synoniem voor 'internally displaced persons' of IDP's. In deze context ziet 'ontheemd' op iemand die wel de grens is overgestoken.
- 102 Artikel 78 TEU.
- 103 Zie over deze richtlijn, de werking en de implementatie in o.a. Nederland: K. Franssen (2011), *Tijdelijke bescherming van asielzoekers in de EU. Recht en praktijk in Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk en richtlijn 2001/55/EG*, Centrum voor Migration Nijmegen.
- 104 Zie ook M. den Heijer (2015), supra noot 48; P. Boeles en K. Franssen, 'Massale toestroom van ontheemden: een ongebruikte richtlijn', [www.verblijfblog.nl](http://www.verblijfblog.nl), 22 oktober 2015.
- 105 Zie ook supra noten 48 en 62.
- 106 Zie para. 1.4.
- 107 VluchtelingenWerk Nederland (2016), 'Vluchtelingen in getallen 2016', 26 augustus 2016.
- 108 WBV 2015/8, para 26 4.4.
- 109 Ibid.
- 110 TK 19637, nr. 2077, 10 november 2015; TK 19637, nr. 2086, 27 november 2015.
- 111 Zie voor verdere informatie en commentaar over de asielprocedure van o.a. Syrische asielzoekers [www.vluchtelingenwerk.nl](http://www.vluchtelingenwerk.nl).
- 112 M. Reneman en M. Stronks (2015), 'Hoe tijdelijk is een asielstatus?', [www.verblijfblog.nl](http://www.verblijfblog.nl) d.d. 19 oktober 2015.
- 113 R.Weiler en M. Wijnkoop (2011), 'Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd', in: A. Terlouw en K. Zwaan (red.), *Tijd en Asiel. 60 jaar Vluchtelingenverdrag*, Radboud Universiteit Nijmegen, p. 81-109, p. 95 e.v..
- 114 Supra noot 57.

- 115 Zie over terugname- en overnameovereenkomsten tussen EU lidstaten en derde landen o.a.: T. Strik (2011), 'Overnameovereenkomsten met transitlanden. Een bedreiging voor de mensenrechten?', *Asiel-en Migrantenrecht*, nr 5-6, p. 248 e.v.
- 116 Zie M. Wijnkoop en C. Mommers (2015), 'Kabinetplan schiet tekort', *SE&D* 5/2015, p. 38-39.
- 117 Appeals Committee PD 114/2010, nr. 05/133782, 17 mei 2016; [www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey](http://www.theguardian.com/world/2016/may/20/syrian-refugee-wins-appeal-against-forced-return-to-turkey). Zie ook VluchtelingenWerk Nederland en ECRE, Notitie Turkije als veilig derde land en veilig land van herkomst, 17 mei 2016, te vinden op [www.vluchtweb.nl](http://www.vluchtweb.nl)
- 118 Verordening (EU) Nr. 604/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot vaststelling van de criteria en instrumenten om te bepalen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een verzoek om internationale bescherming dat door een onderdaan van een derde land of een staatloze bij een van de lidstaten wordt ingediend (Dublin III Verordening).
- 119 Zie bijvoorbeeld S. Fratzke, 'Not Adding Up: the Fading Promise of Europe's Dublin System,' Migration Policy Institute Europe, maart 2015, [www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-systeem](http://www.migrationpolicy.org/research/not-adding-fading-promise-europes-dublin-systeem). Zie voor een overzicht van rapporten over het functioneren van 'Dublin': [www.vluchtweb.nl](http://www.vluchtweb.nl) > Dublin > internationale organisaties.
- 120 Pas na de Hof uitspraak in de zaak M.S.S tegen België en Griekenland (EHRM, 21 januari 2011, nr 30696/09) werden Dublin overdrachten aan Griekenland opgeschort, terwijl allang bekend was dat de asielprocedure en de opvang in Griekenland aan alle kanten onvoldoende was.
- 121 COM (2016) 197.
- 122 Zie bijvoorbeeld het voorstel van VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam Model: Criteria for Allocation of Responsibility for Asylumseekers (CARA), september 2015, via [www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/CARA-model.pdf](http://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/u895/CARA-model.pdf)
- 123 M. Wijnkoop, 'External Processing: de deur uit! Delen, niet afschuiven van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming', in: *A&MR* 05-06/2011; Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (2010), *External processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie*, Den Haag
- 124 Zie ook paragraaf 2.

- 125 Supra noot 61; Zie ook C. Mommers en M. Wijnkoop, 'Opvang in de regio: de feiten en de mythe', in: *S&D* jaargang 72, nummer 3, juni 2015).
- 126 Meer in het bijzonder aan de criteria die volgen uit de zaak M.S.S. tegen België en Griekenland (EHRM, *M.S.S. tegen België en Griekenland*, nr. 30696/09, 21 januari 2011)
- 127 EHRM, *Sufi en Elmi tegen Verenigd Koninkrijk*, nr. 8319/07 en 11449/07, 28 november 2011.
- 128 Zie hierover ook M. Wijnkoop, 'Safe zones' in het licht van het internationaal vluchtelingenrecht: Veilig in een onveilig land?' in: *Asiel-en Migrantenrecht*, 2016 nr. 6-7, p. 328 e.v.
- 129 Zie voor onderzoek naar de effectiviteit van toezichthoudende mechanismes onder meer: J. Krommendijk, *The domestic impact and effectiveness of the process of State reporting under UN Human Rights Treaties in The Netherlands, New Zealand and Finland*, Antwerpen Intersentia, 2014.
- 130 Paragraaf 3.1.1.
- 131 Zie in dit licht bijvoorbeeld het Nansen Initiative ('*towards a Protection Agenda for people displaced across borders in the context of disasters and the effects of climate change*'), [www.nanseninitiative.org](http://www.nanseninitiative.org)
- 132 Zie ook M. den Heijer, supra noot 48.
- 133 Zie in dit licht de analyse van prof. M. Zieck inzake 'Convention Plus' (een poging van UNHCR om het Verdrag nader aan te vullen): M.Zieck, 'Doomed to fail from the outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited,' in: *International Journal of Refugee Law* (2009) 21-3, p. 387-420.
- 134 Supra noot 85, p. 330.
- 135 UNHCR, *Projected Global Resettlement Needs 2017*, 13 juni 2016.
- 136 Zie hierover verder M. Wijnkoop en C. Mommers, supra noot 82.
- 137 Zie COM 2016/271 d.d. 4 mei 2016.

### 3. Syrië: de schaamte voorbij

- 138 OCHA (december 2016), *Humanitarian Needs Overview 2017 Syrian Arabic Republic*.
- 139 Hier wordt Syrië in zijn meest gebruikte historische betekenis bedoeld als onderdeel van het Ottomaanse rijk (tot 19en het Franse mandaatgebied. Een onafhankelijke Syrische staat bestaat sinds 1946.



- 140 Mariz Tadros, Jan Selby (red.) (2016), 'Ruptures and Ripple Effects in the Middle East and Beyond', *IDS Bulletin*, Vol.47, No.3.
- 141 BBC News (30-6-2016), *Syria conflict: Fears for refugees stranded on Jordanian border*.
- 142 Zie o.a. PAX (2016), 'Trapped in Lebanon. The alarming human rights and human security situation of Syrian refugees in Lebanon', *ALEF*.
- 143 Yasmine Ryan (26-1-2016), 'How Tunisia's revolution began', *Aljazeera*.
- 144 Marijn Kruk (1-2-2011), 'Tunesië: Anatomie van een revolutie', *Trouw*.
- 145 Alex Ortiz (16-3-2012), 'The Syrian teen who helped spark an uprising', *CBS News*.
- 146 Jan Selby, Mike Hulme (29-11-2015), 'Is climate change really to blame for Syria's civil war?', *Guardian*.
- 147 Aron Lund (18-5-2014), 'Drought, Corruption, and War: Syria's agricultural crisis', *Carnegie Endowment*.
- 148 Ibid.
- 149 Benedetta Berti and Jonathan Paris, *Beyond Sectarism: Geopolitics, Fragmentation, and the Syrian War, Strategic Assessment*, Volume 16, No.4, January 2014.
- 150 'We had nowhere else to go'. *Forces displacement and demolitions in Northern Syria*, Amnesty International, October 2015.
- 151 Syrian Network for Human Rights, May 13, 2016.
- 152 Volgens Airwars.org voerde de coalitie t/m 28 juni 2016 4.384 luchtaanvallen in Syrië en 9.104 aanvallen in Irak.
- 153 Cijfers afkomstig van het Syrian Observatory for Human Rights.
- 154 *Syria death toll: UN envoy estimates 400.000 killed*, AlJazeera, 23 april 2016.
- 155 Ian Black, *Report on Syria conflict finds 11,5% of population killed or injured*, Guardian, 11 February 2016.
- 156 Raniah Salloum, *From Jail to Jihad: Former Prisoners fight in Syrian Insurgency*, Spiegel Online, October 10, 2013.
- 157 Hierop wijzen ook de 51 senioren ambtenaren binnen het State Department in hun geheime memo: DIssent Channel: Syria Policy.
- 158 *The Main Conflict Parties who are killing civilians in Syria. Civilian's Death Toll up to the end of October 2015*, Syrian Network for Human Rights, November 19, 2015
- 159 Lioel Beehner, *How Proxy Wars Work. Ant what that means for ending the conflict in Syria*, Foreign Affairs, November 12, 2015.

- 160 Mary Wareham, *Dispatches: Incendiary Weapons Pose Civilian Threat in Syria*, Human Rights Watch, June 21, 2016.
- 161 Glenn Kessler, *President Obama and the 'red line' on Syria's chemical weapons*, *The Washington Post*, September 6, 2013.
- 162 *Syria chemical attack: Key UN findings*, *BBC News*, 30 januari 2014.
- 163 *A new normal. Ongoing Chemical Weapons Attacks in Syria*, Syrian American Medical Society, februari 2016.
- 164 Ibid.
- 165 Siege Watch. *Second Quarterly Report on besieged areas in Syria*, The Syria Institute, Pax, May 2016.
- 166 Alessandria Masi, *Outdated Rules of War Need Major Overhaul: Experts*, Syria Deeply, 26 mei 2016.
- 167 *Gone without a trace. Forces Disappearance in Syria*, Syrian Human Rights Network, augustus 2015.
- 168 *The killing of no less than 12.679 due to Torture*, Syrian Human Rights Network, 26 juni 2016.
- 169 *About the crisis*, website OCHA geraadpleegd op 3 juli 2016.
- 170 Ibid.
- 171 Ibid.
- 172 *Jordan: People stranded at The Berm desperately need help*, ICRC, 15 januari 2016.
- 173 *Syria: People trapped in Azaz urgently need safe haven – Turkey and the U must open their borders*, MSF, 2 juni 2016.
- 174 Peter Yeung, *Turkish border guards 'kill 11 Syrian refugees' in indiscriminate shooting*, Independent, 16 June 2016.
- 175 Fergal Keane, *The International System has failed Syria*, *BBC News*, 21 december 2015.
- 176 *Dissident Channel: Syria Policy*.
- 177 Spencer Ackerman, *US has trained only 'four or five' Syrian fighters against ISIS, top general testifies*, Guardian, 16 september 2015.
- 178 Ali Younes, Mark Mazetti, *Weapons for Syrian rebels sold on Jordan's black market*, Aljazeera, 27 juni 2016.
- 179 Volgens de website Financial Tracking Service, *Total funding to the Syrian Crisis*, geraadpleegd op 26 juni 2016.

- 180 Taking sides: The United Nations' Loss of Impartiality, Independence and Neutrality in Syria, The Syria Campaign, 2016.
- 181 Anne Barnard, *Truce struck in 2 Areas in Syria*, New York Times, 25 september 2015.
- 182 *Evaluation of OCHA response to the Syria crisis*, OCHA, maart 2016.
- 183 James Darcy, *Evaluation Synthesis and Gap Analysis*, Syria Coordinated Accountability and Lessons Learning Initiative, Report Commissioned by the Steering Group for InterAgency Humanitarian Evaluations, mei 2016.
- 184 *Final Communiqué*, Action Group for Syria, 30 juni 2012.
- 185 *Russian Airstrikes in Syria: June 3-28, 2016*, Institute for the Study of War.
- 186 Sam Heller, *Russia is in charge in Syria: How Moscow took control of the battlefield and negotiating table*, War on the Rocks, June 28, 2016.
- 187 Mick Krever, *Ex-US military official: Syria talks a 'charade' without American leverage*, CNN, June 2, 2016.
- 188 Dissident Channel: Syria Policy.
- 189 Josh Rogin, *Obama proposes new military partnership with Russia in Syria*, *the Washington Post*, 30 juni 2016.

#### 4. *De lange arm van het regime in Eritrea*

- 190 IND.
- 191 Djehuti Ankh Kheru (2013), *Gezegend en vervloekt, een geschiedenis van groter Afrika van de bakermat van de beschaving tot aan het derde millennium*, Den Haag: Amrit, pp. 300-301.
- 192 Anne Stamm (1998), *Geschiedenis van Koloniaal en Onafhankelijk Afrika*, 's-Hertogenbosch: Voltaire, pp 66-67.
- 193 [www.GlobalSecurity.org](http://www.GlobalSecurity.org).
- 194 UNHCR (2014), [www.unhcr.org/news/latest/2014/11/546606286/number-eritreans-seeking-asylum-europe-soars-figures-year.html](http://www.unhcr.org/news/latest/2014/11/546606286/number-eritreans-seeking-asylum-europe-soars-figures-year.html)
- 195 Daily Mail UK (2015), 'ISIS kidnaps 86 Eritrean Christians in Western Libya', [www.dailymail.co.uk/news/article-3116667/ISIS-kidnap-86-Eritrean-Christians-people-smuggling-caravan-Libya-stopping-trucks-quizzing-Koran-Muslim.html](http://www.dailymail.co.uk/news/article-3116667/ISIS-kidnap-86-Eritrean-Christians-people-smuggling-caravan-Libya-stopping-trucks-quizzing-Koran-Muslim.html)
- 196 One World (2014), 'De Eritrearoute in beeld'.
- 197 Ibidem.

- 198 UNHCR.
- 199 Europese Commissie, Persbericht van 11 december 2015, [www.europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6298\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6298_en.htm)
- 200 CBS.
- 201 Centraal Bureau voor de Statistiek (2015), [www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/31/zeven-van-de-tien-somaliers-in-de-bijstand](http://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2015/31/zeven-van-de-tien-somaliers-in-de-bijstand)
- 202 International Fund for Agriculture Development (IFAD).
- 203 Ministerie van Buitenlandse Zaken (2011), Ambtsbericht Eritrea.

### 5. De 'gelukzoekers' | *Migranten uit West-Afrika*

- 204 Er zijn verschillende geografische aanduidingen van de Sahel. De Sahel wordt bijvoorbeeld in een enge definitie omschreven als de klimatologische overgangsstreek onder de Sahara waartoe Mauritanië, Mali, Niger en Tsjaad behoren. In de meest ruime definitie worden tot de Sahel ook Senegal, Gambia, Burkina Faso, Soedan, Ethiopië, Eritrea, Djibouti, Somalië plus de noordelijke delen van Ivoorkust, Ghana, Togo en Benin gekend. Voor dit artikel is gekozen voor de meest gangbare omschrijving op basis van de politieke eenheid van de Sahel landen, lidmaatschap aan de G5 du Sahel.
- 205 De Maghreb is de benaming voor het noordwestelijke deel van West-Afrika en bestaat uit de landen Mauritanië, Westelijk-Sahara, Marokko, Tunesië, Algerije, Libië. Er is een Unie van de Arabische Maghreb, maar deze is sinds 1994 niet meer actief door onenigheid over Westelijk Sahara.
- 206 In dit artikel wordt soms over de Sahara-Sahel gesproken – een gebied dat grotendeels de landen van beide gebieden omvat: Marokko, Algerije, Libië, Egypte, Westelijke Sahara, Mauritanië, Mali, Niger, Tsjaad, Soedan. Soedan wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten omdat dit land beschreven wordt in het hoofdstuk over de oostkant van de CMR.
- 207 Adviesraad Internationale Vraagstukken (9-6-2016), 'Veiligheid en stabiliteit in Noordelijk Afrika', nr. 101.
- 208 Frontex (2016), *Annual Risk Analysis for 2016*.
- 209 Frontex (2016), *Risk Analysis FRAN Quarterly Q1*, [www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/FRAN\\_Q1\\_2016\\_final.pdf](http://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2016_final.pdf)

- 210 In dit artikel wordt soms over de Sahara-Sahel gesproken – een gebied dat grotendeels de landen van beide gebieden omvat: Marokko, Algerije, Libië, Egypte, Westelijke Sahara, Mauritanië, Mali, Niger, Tsjad, Soedan. Soedan wordt in dit hoofdstuk buiten beschouwing gelaten omdat dit land beschreven wordt in het hoofdstuk over de oostkant van de CMR.
- 211 De HDI combineert indicatoren over gezondheid, economie en onderwijs.
- 212 UNEP (2011), 'Livelihood security: Climate change, migration and conflict in the Sahel'.
- 213 Wetlands International (7-9-2016), 'Extreme Flooding predicted in Mali's Inner Niger Delta', [www.wetlands.org/news/extreme-flooding-predicted-in-malis-inner-niger-delta/](http://www.wetlands.org/news/extreme-flooding-predicted-in-malis-inner-niger-delta/)
- 214 Er is sprake van een afnemende groei: de piek was 7,3 in 1990-1995 en nu 6,9 kinderen per vrouw. Maar het sterftecijfer neemt ook af met 18,4 minder doden per 1000 mensen sinds 1950. Bron: Sahel and West Africa Club (2014) *An Atlas of the Sahara-Sahel*, OECD, [www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/an-atlas-of-the-sahara-sahel\\_9789264222359-en#page208](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/agriculture-and-food/an-atlas-of-the-sahara-sahel_9789264222359-en#page208)
- 215 SWAC, 2014, p. 86.
- 216 Altai Consulting (2015), 'Irregular migration between West Africa, North Africa and the Mediterranean'.
- 217 UNCHR, Promoting integration through mobility: Free movement under ECOWAS, [www.unhcr.org/49e479c811.pdf](http://www.unhcr.org/49e479c811.pdf)
- 218 UNCHR.
- 219 Altai Consulting (2015).
- 220 SWAC, 2014, p. 174.
- 221 [www.areva.com/EN/finance-1166/shareholding-structure-of-the-world-leader-in-the-nuclear-industry-and-major-player-in-bioenergies.html](http://www.areva.com/EN/finance-1166/shareholding-structure-of-the-world-leader-in-the-nuclear-industry-and-major-player-in-bioenergies.html)
- 222 Gow, J., Olonisakin, F. & Dijkhoord, E (red.) (2013), *Militancy and violence in West Africa*, London and New York: Routledge; in: Sahel and West Africa Club (2014) *An Atlas of the Sahara-Sahel*, OECD.
- 223 Boas, M. (2015) The Libyan crisis implications for stabilization efforts in the Sahel and Northern Mali, The Broker: Sahel Watch. Link: [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/The-Libyan-crisis-Implications-for-stabilizationqui-efforts-in-the-Sahel-and-Northern-Mali](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/The-Libyan-crisis-Implications-for-stabilizationqui-efforts-in-the-Sahel-and-Northern-Mali)

- 224 Muiderman, K.B. (2014) Sahel Watch: a living analysis of the conflict in Mali, the Broker. Link: [www.thebrokeronline.eu/Articles/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali](http://www.thebrokeronline.eu/Articles/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali) [herziene versie februari 2016]
- 225 Keita, A. (2015) Creating good job opportunities at local level: a way to stop young people being attracted to terrorism. Link: [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Creating-good-job-opportunities-at-local-level-a-way-to-stop-young-people-being-attracted-to-terrorism](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Creating-good-job-opportunities-at-local-level-a-way-to-stop-young-people-being-attracted-to-terrorism)
- 226 Reitano, T. (2016) An evolving threat: the two faces of Sahel terrorism, The Broker. Link: [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/An-evolving-threat-the-two-faces-of-Sahel-terrorism](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/An-evolving-threat-the-two-faces-of-Sahel-terrorism)
- 227 UNOCHA (2015), 'Number Malian Refugees Niger reaches new high', *Plan de réponse humanitaire; UNHCR*, [www.unhcr.org/news/latest/2015/11/564200fd1e/number-malian-refugees-niger-reaches-new-high.html](http://www.unhcr.org/news/latest/2015/11/564200fd1e/number-malian-refugees-niger-reaches-new-high.html)
- 228 ISS (2016), 'Mali's young 'jihadists': Fuelled by faith or circumstance?', Policy brief August 2016.
- 229 Bakewell, O., Haas, H. de, Castles, S. Vezzoli, S. & Jónsson, G. (2009), *South-South Migration and Human Development: Reflections on African Experiences*, University of Oxford: International Migration Institute; Altai Consulting (2015).
- 230 Het aantal Nigerese migranten in omliggende landen wordt geschat op Nigeria (37,8%), Libië (12,6%), Ivoorkust (12,4%), Benin (8,3%), Ghana (7,7%), Togo (5,2%), en Kameroen (3,5%). Devillard, A., Bacchi, A. & Noack, M. (2015) A Survey on Migration Policies in West Africa, IOM & ICMPD, 2015
- 231 Collier, P. (2015), *Exodus: Immigration and multiculturalism in the 21<sup>st</sup> century*, Penguin books.
- 232 Via subsidieregeling van het Ministerie van Buitenlandse zaken het programma 'Local employment in Africa for Development' van €25 miljoen en via NWO en het kennisplatform Security and Rule of Law: 'Addressing root causes fund' van €125 miljoen voor 2016-2012 en het 'Applied research on addressing mixed migration flows' van €1 miljoen voor 2016.
- 233 SWAC (2014).
- 234 Frontex (2015a).
- 235 Retaillé, D. & Walther, O. (2011), Spaces of uncertainty: A model of mobile space in the Sahel *Singapore Journal of Tropical Geography*, 32, 85-101.



- 236 RFI, Radio France International, 17 december 2012.
- 237 Kohl, I (2014) 'Libya's 'major minorities'. Berber, Tuareg and Tebu: multiple narratives of citizenship, language and border control.' In: *Middle East Critique*, Vol 23 (4): 423–438.
- 238 Bronnen bij tweede figuur: Wikipedia; Bouquet C. 2003, Artificial Borders of Sub-Saharan Africa, Les Cahiers d'Outre-Mer; OECD (2014), An Atlas of the Sahara-Sahel: 'Geography, Economics and Security', West African Studies, OECD Publishing, Parijs.
- 239 In 1959 werden acht jaar na de onafhankelijkheid in olievoorraden, dat was tevens een jaar voordat de meeste Afrikaanse landen onafhankelijk werden in 1960, het belangrijkste jaar van de tweede dekolonisatiegolf.
- 240 Haas, H. de (2006), *Trans-Saharan migration to North Africa and the EU: historical roots and current trends*, MPI, Migration Policy Institute.
- 241 Kohl, I (2015), 'Why migrants choose the Libyan route', *The Broker*, [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Why-migrants-choose-the-Libyan-route](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Why-migrants-choose-the-Libyan-route)
- 242 Frontex, (2015b), 'Trends and routes', [www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/](http://www.frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/)
- 243 Reitano, T. (2015), 'Niger's booming migrant smuggling economy emboldens trafficking groups in the Sahel', *The Broker*, [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Niger-s-booming-migrant-smuggling-economy-emboldens-trafficking-groups-in-the-Sahel](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Sahel-Watch-a-living-analysis-of-the-conflict-in-Mali/Niger-s-booming-migrant-smuggling-economy-emboldens-trafficking-groups-in-the-Sahel)
- 244 Kamerbrief Nederlandse bijdraga aan EUNAVFOR MED Sophia in 2016, 9 september 2016.
- 245 Betts, A (2001), *Global Migration Governance*, Oxford: Oxford University Press.
- 246 UN (2013), The High Level Dialogue on International Migration and Development. Making Migration Work: an eight point agenda for action, [www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration\\_8points\\_en.pdf](http://www.un.org/en/ga/68/meetings/migration/pdf/migration_8points_en.pdf)
- 247 Europese Commissie (2015) Fact Sheet Funding of migration-related activities in the Southern Neighbourhood region. Link: [europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5621\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5621_en.htm)

- 248 The Africa-EU partnership. Link: [www.africa-eu-partnership.org/en/areas-cooperation/migration-mobility-and-employment/migration-mobility-and-employment-depth](http://www.africa-eu-partnership.org/en/areas-cooperation/migration-mobility-and-employment/migration-mobility-and-employment-depth)
- 249 Declaratie bevat: [to] fight irregular migration and to address all its relevant aspects, including prevention, strengthened migration and border management, smuggling of migrants, return and readmission, as well as addressing the root causes of irregular migration and enhance cooperation to address trafficking of human beings, and offering international protection.
- 250 Dillen, B. Van (2015) the Valetta Summit on migration: a disappointing result, The Broker: the Migration Trail. [www.thebrokeronline.eu/Blogs/Inclusive-Economy-Europe/The-Valetta-Summit-on-migration-a-disappointing-result](http://www.thebrokeronline.eu/Blogs/Inclusive-Economy-Europe/The-Valetta-Summit-on-migration-a-disappointing-result)
- 251 De Valetta Summit werd in november 2015 gehouden. Meer informatie via deze link: [www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-valletta-summit-press-pack/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2015/11/11-valletta-summit-press-pack/)
- 252 De aandachtspunten zijn namelijk: de oorzaken van irreguliere migratie en gedwongen uitzetting wegnemen, versterken van de samenwerking rondom legale migratie en mobiliteit, versterken van de bescherming van migranten en asielzoekers, voorkomen en bestrijden van irreguliere migratie, mensensmokkel en mensenhandel en nauwere samenwerking rondom terugnemen, registeren en integreren van migranten uit de EU.
- 253 European Commission (2016) EU Emergency Trust Fund for the Sahel and Lake Chad. Link: [ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/sahel-region-and-lake-chad-area\\_en](http://ec.europa.eu/europeaid/regions/africa/eu-emergency-trust-fund/sahel-region-and-lake-chad-area_en)
- 254 AIV (2016).
- 255 SWAC (2015), 'Les region maliennes de Gao, Kidal et Tombouctou: perspectives nationals et regionals'. Executive summary: [www.oecd.org/swac/publications/mali-executive-summary-for-conference\\_EN.pdf](http://www.oecd.org/swac/publications/mali-executive-summary-for-conference_EN.pdf)
- 256 AIV (2016).
- 257 IOM, Profiles Irregular Migrants in Northern Mali, [www.iom.int/news/iom-profiles-irregular-migrants-northern-mali](http://www.iom.int/news/iom-profiles-irregular-migrants-northern-mali)
- 258 UNHCR (2015), p. 20.
- 259 AFIC (2015).

260 De prioriteiten staan weergegeven per land in de regio Sahel en Tsjaadmeer. European Commission (2016), 'Operational Framework for the EU Trustfund Sahel and Lake Chad Window', [www.ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/operational\\_framework\\_and\\_annexes-13062016\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/operational_framework_and_annexes-13062016_en.pdf)

## 6. De regio | Bescherming in plaats van opvang

261 [www.welt.de/politik/deutschland/article159282861/Europa-soll-Fluechtlinge-direkt-nach-Afrika-zurueckschicken.html](http://www.welt.de/politik/deutschland/article159282861/Europa-soll-Fluechtlinge-direkt-nach-Afrika-zurueckschicken.html)

262 Zie hierover uitgebreid M. Garlick (2006), 'The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?', *International Journal of Refugee Law*, p. 619 e.v.

263 Zie voor een overzicht Adviescommissie voor VreemdelingenZaken (2010), *External Processing. Voorwaarden voor het in behandeling nemen van asielaanvragen buiten de Europese Unie*, Den Haag.

264 Brief van premier Blair aan het Grieks Voorzitterschap van de EU, 10 maart 2003. Zie ook UK Home Office, *New Approaches to Asylum Processing and Protection*, 2003; Amnesty International, *Niemandslaan*, Amsterdam 2003.

265 De kritiek op de plannen-Blair uit 2003 van o.a. UNHCR, Amnesty International, House of Lords, Europese Commissie en diverse NGO's en wetenschappers zijn exemplarisch voor dit hele thema. Zie verder ook ACVZ supra noot 3; M. Wijnkoop, 'External processing: de deur uit!. Delen, niet afschuiven van verantwoordelijkheid van vluchtelingenbescherming,' in: *A&MR* 05-06/2011.

266 Ibid.

267 UNHCR (26-6-2013), *UNHCR Working Paper on 'UNHCR's Three-Pronged Proposal'*, [www.refworld.org/docid/3efc4b834.html](http://www.refworld.org/docid/3efc4b834.html)

268 Supra noot 5.

269 C. Mommers en M. Wijnkoop, 'Opvang in de regio: de feiten en de mythe', *S&D* 2015/3, p. 82-83.

270 Zie o.a. de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer, 26 maart 2015.

271 M. Wijnkoop, supra noot 4; European Commission Communication COM (2004) 410, 4 juni 2004; European Commission Communication COM (2005) 388, 1 september 2005).

- 272 Vluchtelingen die involge de verdragsdefinitie, een landsgrens zijn overgestoken. Totaal waren er in 2015 65,3 miljoen mensen op de vlucht, waarvan een groot ontheemd binnen het eigen land. UNHCR Global Trends Forced Displacement 2015, juni 2016.
- 273 Ibid.
- 274 De definitie die de UNHCR hiervoor hanteert is als volgt: een situatie waarin een groep van minimal 25.000 vluchtelingen meer dan vijf jaar achtereen in een bepaald land worden opgevangen.
- 275 Zie o.a. COM(2003) 152, 26 maart 2003; COM(2003) 315, 3 juni 2003; COM(2004) 410, 4 juni 2004; COM(2005) 388, 1 september 2005; COM(2008) 360, 17 juni 2008.
- 276 M. Wijnkoop, supra noot 4, p. 239.
- 277 Zie ook: ECRE/DOMAID, Regional Protection Programmes: an effective policy tool? Discussion Paper, januari 2015, Brussel.
- 278 Te vinden via [www.ecas.europa.eu/node/7895\\_en](http://www.ecas.europa.eu/node/7895_en)
- 279 Dit jaar vindt deze plaats in Dhaka, Bangladesh, 8-12 december 2016, [www.gfmd.org](http://www.gfmd.org).
- 280 [www.solutionsalliance.org](http://www.solutionsalliance.org).
- 281 Zie ook de bijlage bij de brief van VluchtelingenWerk Nederland aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie en de Commissie Migratie d.d. 7 september 2015.
- 282 UNHCR Policy on Alternatives to Camps, juli 2014, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).
- 283 A Global Vision for the European Union: shared vision, common action. A stronger Europe, te vinden via [www.europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union](http://www.europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union)

### *7. De 'voorwaartse bewaking' van de zuidelijke EU-buitengrenzen*

- 284 Commission, *A European agenda on migration*, COM (2015) 240 final, Brussels, 13 mei 2015.
- 285 Zie voor dit deel van deze bijdrage: C. Fijnaut (2015), 'The refugee crisis: the end of Schengen?', *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 23, nr. 4, 313-332.
- 286 Zie in dit verband de Mededeling van de Commissie over het geïntegreerd beheer van de buitengrenzen van de Lidstaten: COM (2002) 233 definitief, 7 mei 2002. Voor een heldere analyse van de context, lees M. Samers, 'An emerging geopolitics of "illegal"

- immigration in the European Union', *European Journal of Migration and Law*, jrg. 6, nr. 1, 27-45.
- 287 Voor de betrokken verordening, zie *Publikatieblad*, L316/1-10, 15.12.2000.
- 288 Raad, Verordening van 26 oktober 2004 tot oprichting van een Europees agentschap et cetera, *Publicatieblad*, L349/1-11, 25 november 2004.
- 289 Zie haar Mededeling hierover: COM (2004) 401, 2 juni 2004.
- 290 J. Carling (2007), 'Unauthorized migration from Africa to Spain', *International Migration* 45, nr. 4, 3-36.
- 291 Zie in dit verband S. Lavenex en R. Kunz (2008), 'The migration-development nexus in EU external relations', *Journal of European Integration* 30, nr. 3, 439-457.
- 292 *Publikatieblad* L295/11-26, 6 november 2013.
- 293 *Publikatieblad* L189/93-107, 27 juni 2014.
- 294 FRONTEX, *Annual information on the commitments of Member States to the European Border Guard Teams and the Technical Equipment Pool*, Warschau, 2015. Zie verder de plannen van FRONTEX voor de komende tijd: FRONTEX, *FRONTEX' single programming document, 2016-2019*, Warschau, 2015.
- 295 Carling, *op. cit.*, p. 13-14.
- 296 Persbericht over deze bijeenkomst van de Europese Raad d.d. 23 april 2015. Zie verder de Mededeling van de Commissie met een aanscherping van het actieplan tegen de smokkel van migranten: COM (2015) 285 final, 27 mei 2015.
- 297 Zie het Besluit van de Raad inzake deze operatie (EUNAVFOR MED) in *Publikatieblad* L122/31-35, 19 mei 2015.
- 298 Zie de Mededeling van de Commissie over inrichting van de 'hot spots' in Griekenland: COM(2015)678 definitief, 15 december 2015.
- 299 Vergelijk de Mededeling van de Commissie over de uitvoering van het migratiebeleid: COM (2015) 510 final, 14 oktober 2015, en het persbericht van de Commissie d.d. 10 februari 2016 over de voortgang die hierbij werd geboekt in Griekenland, Italië en de West-Balkan.
- 300 Voor het verslag van deze top, zie het bericht van de Europese Raad *Migratietop in Valletta, 11-12/1/2015* ([www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)). Voor een analyse van de samenwerking met derde landen op het vlak van migratie, zie P. Andrade, I. Martin en S. Mananashvili, *EU cooperation with third countries in the field of migration*, Brussels, European Parliament, 2015.

- 301 Wat de mogelijkheden voor legale immigratie betreft, zie het Werkdocument dat de LIBE-commissie van het Europese Parlement hieromtrent uitbracht: Parlement, *Werkdocument*, PE 573.223V01-00, 15 januari 2016.
- 302 Zie in dit verband het rapport dat Europol en Interpol in mei 2016 publiceerden over de organisatie van de mensensmokkel: *Migrant smuggling networks; joint Europol-INTERPOL report*, The Hague, 2016.
- 303 Deze kwestie is ook nadrukkelijk aan de orde in de Mededeling van de Commissie omtrent de herziening van het Europees nabuurschapsbeleid (JOIN (2015) 50 final, 18.11.2015) en in haar recente voorstel tot wijziging van de verordening betreffende het instrumentarium om bij te dragen tot stabiliteit en vrede in de wereld: COM (2016) 447 final, 5 juli 2016.
- 304 Zie het persbericht over deze conferentie d.d. 24 september 2015 en de bijbehorende Mededeling van de Commissie over het managen van de crisis en de voortgang die daarbij werd geboekt: COM (2015) 490 final, 23 september 2015, en COM (2015) 510 final, 14 oktober 2015.
- 305 Voor deze Mededeling, zie: COM (2015) 673 definitief, 15.2.2015. Voor een bespreking, zie J. Rijpma, *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management*, Brussels, European Parliament, 2016.
- 306 Deze reorganisatie kan natuurlijk niet los worden gezien van de hervorming van het gemeenschappelijke Europese asielstelsel, inclusief de transformatie van het stelsel voor de ondersteuning van de toepassing van asielprocedures tot een Europees Agentschap voor Asiel, die door de Commissie op 4 mei 2016 en 13 juli 2016 werd aangekondigd: COM(2016) 271 final, 4 mei 2016, en COM(2016) 467 final, 13 juli 2016.
- 307 Zie Parlement, *Draft report on the proposal etc.*, 2015/0310 (COD), PE578.803V01-00, 23 maart 2016.
- 308 Zie het betrokken persbericht van de Raad (373/16, 22 juni 2016).
- 309 Al deze maatregelen worden opgesomd in de Mededeling: COM (2016) 385 definitief, 7 juni 2016.
- 310 De betrokken voorstellen van de Commissie zijn opgenomen in: COM (2015) 670 definitief, 15.12.2015, en COM (2016) 272 final, 4 mei 2016.
- 311 Zie voor dit voorstel: COM (2015) 667 definitief, 15 december 2015.
- 312 Dit beleid wordt uiteengezet in de volgende Mededeling: COM (2016) 205 final, 6 april 2016.



- 313 De volgende reconstructie is hoofdzakelijk gebaseerd op: Carling, *op. cit.*, p. 20-28; J. Carling (2007), *The merits and limitations of Spain's high-tech border control*, Migration Policy Institute; A. López-Sala (2009), *Immigration control and border management policy in Spain*, Madrid, Spanish Council for Scientific Research; S. Meyer (2010), *Spain in Africa: the reluctant reformer*, FRIDE Policy Brief, 2010, nr. 24, en C. Enriquez en M. Miyar (2011), *Practical measures to reduce irregular immigration*, European Migration Network; Spanish National Contact Point.
- 314 X. Ferrer-Gallardo (2010), 'Territorial (dis)continuity dynamics between Ceuta and Morocco: conflictual fortification vis-à-vis co-operative interaction at the EU border in Africa', *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 102, nr. 1, 24-38. Over de handel aan de grenzen van deze enclaves zijn vele reportages geschreven. Recent nog door M. Bakker in *de Volkskrant* (30-7-2016).
- 315 M. Carr (1997), 'Policing the frontier: Ceuta and Melilla', *Race and Class* 39, nr. 1, 61-66, en P. Gold (2007), 'Immigration into the European Union via the Spanish enclaves of Ceuta and Melilla: a reflection of regional economic disparities', *Mediterranean Politics* 4, nr. 3, 23-36.
- 316 Amnesty International (2015), *Fear and Fences; Europe's approach to keeping refugees at bay*, London, p. 15.
- 317 Zie voor dit proces van verharding R. Andersson (2016), 'Hardwiring the frontier? The politics of security technology in Europe's 'fight against illegal immigration'', *Security Dialogue* 47, nr. 1, 22-39.
- 318 Zie omtrent de financiering van dit project door de Unie: P. Blanco en C. Gallego (2012), *Ex-post evaluation report on the results and impacts of actions co-financed by the External Borders Fund, 2007-2010*, Madrid, Ministry of Interior.
- 319 Zie o.m. G. White (2007), 'Sovereignty and international labor migration: the 'security mentality' in Spanish-Moroccan relations as an assertion of sovereignty', *Review of International Political Economy* 14, nr. 4, 690-718, en E. Léon (2012), 'Seahorse' projects: present and future, Madrid, Guardia Civil, (power point presentation), en M. Casas-Cortes, S. Cobarrubias en J. Pickles (2016), 'Good neighbours make good fences': Seahorse operations, border externalization and extra-territoriality', *European Urban and Regional Studies* 23, nr. 3, 231-251.
- 320 Zie het uitvoerige persbericht van de Raad d.d. 26 februari 2010 over deze maatregelen.

- 321 Council, Decision of 26 April 2010 supplementing the Schengen Borders Code as regards the surveillance of the sea external borders etc., *Publikatieblad*, L111/20-26, 4 mei 2010.
- 322 EUROPOL (2013), *EU drug markets report; a strategic analysis*, The Hague, p. 45, 47, 51. Verder bijvoorbeeld ook P. Lepidi (26-5-2016), 'Comment L'Afrique de l'Ouest est devenue une cible pour les narcotrafiquants', *Le Monde*.
- 323 Zie in dit verband P. Lyman (2008), 'The war on terrorism in Africa', in: J. Harbeson en D. Rothschild (red.), *Africa in world politics*, Boulder, Westview Press, p. 276-302, en C. Whitlock (14 juni 2012), 'U.S. expands secret intelligence operations in Africa', *The Washington Post*.
- 324 Zie het verslag van een vergadering van COSI op 21.5.2013 (JAI 374, 9517/13) over de voortgang van het *Seahorse*-project, en het rapport over de toestand van de binnenlandse veiligheid dat de Raad op 17 oktober 2014 toestuurde aan de Parlementen van de Lidstaten (PARLNAT 270, 14440/14, p. 15).
- 325 FRONTEX, *Africa-Frontex Intelligence Community joint report 2015*, Warsaw, 2016. Zie in dit verband M. Kahl (2006), 'Die anti-Terrorismus-Politik der EU und der Schutz der Auszengrenzen', in: E. Müller en P. Schneider (red.), *Die Europäische Union im Kampf gegen den Terrorismus: Sicherheit vs. Freiheit*, Baden-Baden, Nomos, 285-308.
- 326 Zie voor de complicaties in de onderhandelingen R. Gillespie (2010), 'European Union responses to conflict in the Western Mediterranean', *The Journal of North African Studies* 15, nr. 1, 85-103, en L. Vives (2016), 'The European Union-West Africa sea border: anti-immigration strategy and territoriality', *European Urban and Regional Studies*, 1-16 (geraadpleegd op 26 mei 2016). Voor het perspectief van de migranten, zie bijvoorbeeld R. Zapata-Barrero (2008), 'Perceptions and realities of Moroccan immigration flows and Spanish policies', *Journal of Immigrant and Refugee Studies* 6, nr. 3, 382-396, en M. Collyer (2012), 'Migrants as strategic actors in the European Union's global approach to migration and mobility', *Global Networks* 12, nr. 4, 505-524.
- 327 T. Zick (11 november 2015), 'Nur ein Mittel hilft gegen Schlepper; vielen Regierungschefs in Afrika kommt es sehr gelegen, dass ihre Bürger nach Europa wollen', *Süddeutsche.de*.
- 328 Zie in dit verband ook M. Klingst (23 januari 2016), 'Ist das die Grenze, die wir wollen?', *Zeit-Online*. Zie verder ook D. Karell (2015), 'North Africa's Spain:

- peripheral national identities and the nation-state as neo-empire', *Nations and Nationalism* 21, nr. 3, 423-444.
- 329 Deze cijfers zijn ontleend aan A. López-Sala, *op. cit.*, p. 24; C. Enriquez en M. Miyar, *op. cit.*, p. 43-49, en A. Lanni (29-2-2016), 'A political laboratory: how Spain closed the borders to refugees', *Open Migration*.
- 330 Zie het bericht d.d. 30.7.2010 aan COSI over de leidende rol van Spanje bij de bescherming van de buitengrenzen en de bestrijding van illegale immigratie (COSI 47, 11864/2/10); het eerste verslag van de Commissie over de uitvoering van de internetveiligheidsstrategie: COM(2011) 790 definitief, 25 november 2011, p. 25, en het bericht van de Raad aan COSI over de bescherming van de buitengrenzen op 12 november 2012 (COSI 98, 15905/12, p. 2).
- 331 Deze cijfers zijn ontleend aan de bijlage bij het persbericht omtrent de vergadering van de Europese Raad op 27-28 juni 2016.
- 332 Deze praktijken zijn de voorbije jaren veelvuldig beschreven, zie onder meer P. Kingsley (24 april 2015), 'Libya's people smugglers: inside the trade that sells refugees hopes of a better life', *The Guardian*, en A. Lewis (2 juni 2016), 'Dangerous migrant smuggling routes flourish in lawless Libya', *The New York Times*/Reuters.
- 333 Europol-INTERPOL (2016), *Migrant smuggling networks; executive summary*, The Hague. Een veelzeggend voorbeeld in de sfeer van de Nigeriaanse drugs- en vrouwenhandel is onlangs opgeschreven door S. Ellis (2016), *This present darkness; a history of Nigerian organised crime*, London, Hurst & Company. *The Guardian* schreef onlangs op gezag van Italiaanse bronnen dat 80% van het totale aantal (3600) Nigeriaanse vrouwen dat in de eerste helft van 2016 in Italië voet aan wal had gezet, bestemd is voor de prostitutie in Europa. Zie A. Kelly & L. Tondo (8 augustus 2016), "Trafficking of Nigerian women into prostitution in Europe "at crisis level"; *The Guardian*.
- 334 M. van Rijsen, M. Estefanos en C. Rijken (2013), *The human trafficking cycle; Sinai and beyond*, Oisterwijk, Wolff Legal Publishers.
- 335 FRA (2013), *Fundamental rights at Europe's southern sea borders*, Vienna, p. 12, 15-16.
- 336 Amnesty International (2014), *The human cost of fortress Europe; human rights violations against migrants and refugees at Europe's borders*, London, en Amnesty International (2015), *Fear and fences; Europe's approach to keeping refugees at bay*, London, p. 26-45; Médecins sans Frontières (2015), *Turning a blind eye; how Europe*

*ignores the consequences of outsourced migration management*, Paris, en S. Cogolati, N. Verlinden en P. Schmitt (2015), *Migrants in the Mediterranean; protecting human rights*, Brussels, European Parliament.

- 337 Zie de plannen die Obama terzake heeft gemaakt voor de hervestiging van mensen uit Zuid-Amerika: J. Preston, D. Herszenhorn en M. Shear (12 januari 2016), 'U.N. to help U.S. screen Central American migrants', *The New York Times*, en J. Davis (26 juli 2016), 'U.S. to admit more central American refugees', *The New York Times*.

## 8. De EU-Turkijedeal voorbij

- 338 Artikel 67, lid 2 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.
- 339 Zie [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4d39bc7f2](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=4d39bc7f2)
- 340 ECJ C-411/10 en C-493/10 (2011).
- 341 Zie [data.unhcr.org/mediterranean/regional.php](http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php)
- 342 Zie [data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83](http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83)
- 343 Zie [data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105](http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105)
- 344 Zie [data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105](http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=105)
- 345 Zie [www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx](http://www.marina.difesa.it/EN/operations/Pagine/MareNostrum.aspx)
- 346 Patrick Kingsley (15-4-2015), 'Migrants can't be left to die in the seas of Europe', *The Guardian*.
- 347 Zie [www.unhcr.org/news/latest/2016/5/574db9d94/mediterranean-death-toll-soars-first-5-months-2016.html](http://www.unhcr.org/news/latest/2016/5/574db9d94/mediterranean-death-toll-soars-first-5-months-2016.html)
- 348 COM (2015) 240 final.
- 349 [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/14-european-border-coast-guard/)
- 350 Zie [www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_state\\_of\\_play\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/20160713/factsheet_relocation_and_resettlement_-_state_of_play_en.pdf) – op dit moment doen 16 van de 28 EU lidstaten überhaupt aan hervestiging.
- 351 Zie [www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf) – cijfers per 31-10-2016.
- 352 Ibid.

- 353 [www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/)
- 354 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_fifth\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
- 355 [www.theguardian.com/world/2016/jun/19/turkish-border-guards-kill-eight-syrian-refugees-reports](http://www.theguardian.com/world/2016/jun/19/turkish-border-guards-kill-eight-syrian-refugees-reports)
- 356 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302\\_fifth\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_fifth_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf)
- 357 Zie [www.reuters.com/article/us-turkey-security-greece-idUSKCN1151WK](http://www.reuters.com/article/us-turkey-security-greece-idUSKCN1151WK)
- 358 Zie [www.theguardian.com/world/2015/sep/08/germany-500000-refugees-a-year-clashes-lesbos](http://www.theguardian.com/world/2015/sep/08/germany-500000-refugees-a-year-clashes-lesbos)
- 359 Zie [www.nrc.nl/next/2016/02/17/plan-samsom-nadert-zijn-ontknoping-1592866](http://www.nrc.nl/next/2016/02/17/plan-samsom-nadert-zijn-ontknoping-1592866)
- 360 Zie [www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state\\_of\\_play\\_-\\_relocation\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf) - cijfers per 31/10/2016.
- 361 Amnesty International (2015), 'Fear and Fences: Europe's approach to keeping refugees at bay', [www.amnesty.nl/sites/default/files/public/fear\\_and\\_fences\\_updated\\_web\\_finalv2.pdf](http://www.amnesty.nl/sites/default/files/public/fear_and_fences_updated_web_finalv2.pdf)
- 362 Het aantal asiolverzoekers per maand in EU-28: [appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do)
- 363 Rose Troup Buchanan (17-11-2015), 'We are monitoring every Muslim after Paris attacks, claims Slovakian PM', *Independent*, [www.independent.co.uk/news/world/europe/we-are-monitoring-every-muslim-after-paris-attacks-claims-slovakian-pm-a6737851.html](http://www.independent.co.uk/news/world/europe/we-are-monitoring-every-muslim-after-paris-attacks-claims-slovakian-pm-a6737851.html)

### 9. *Hoe Zweden de stresstest van de vluchtelingen crisis doorstond*

- 364 Statistics Sweden 2015.
- 365 Bevelander, et al., 2014.
- 366 Tamas & Münz (2006) en Doyle, Hughes & Wadensjö (2006).
- 367 Op 24 november 2015 werd door de Zweedse regering een voorstel ingediend om deze aanvullende gronden voor bescherming tijdelijk te verwijderen.

- 368 Nieuwe rechtsprocedures voor het behandelen van beroepen bij asielbeslissingen (*Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden*) werden geïntroduceerd in juli 2006. Een kort overzicht van de Zweedse asielprocedure in het Engels kan worden gevonden bij de Asylum Information Database, [asylumineurope.com](http://asylumineurope.com).
- 369 Bijvoorbeeld MIPEX (2015), OECD (2015).
- 370 Wetsvoorstel 2002/03:122.
- 371 Press release from the Swedish Migration Board on 16 November 2015, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-16-Over-10-500-asylosokande-de-senaste-sju-dagarna.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-16-Over-10-500-asylosokande-de-senaste-sju-dagarna.html)
- 372 Press release from the Swedish Migration Board on 28 December 2015, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-28-Nastan-2-100-asylosokande-de-senaste-sju-dagarna.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-28-Nastan-2-100-asylosokande-de-senaste-sju-dagarna.html)
- 373 Geciteerd uit Dagens Nyheter 21 november 2015.
- 374 EU COM, februari 2016.

#### 10. *Duitsland, geen zomersprookje*

- 375 Heribert Prantl (2015), 'Das neue Buch Exodus' *In: Anja Reschke (Hg.): Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge*, Rowohlt.
- 376 [www.general-anzeiger-bonn.de/region/Wir-k%C3%B6nnen-nicht-jede-Last-tragen-article1710452.html](http://www.general-anzeiger-bonn.de/region/Wir-k%C3%B6nnen-nicht-jede-Last-tragen-article1710452.html)
- 377 [www.zeit.de/politik/ausland/2015-04/fluechtlinge-frankreich-europa-wirtschaft-afrika](http://www.zeit.de/politik/ausland/2015-04/fluechtlinge-frankreich-europa-wirtschaft-afrika).
- 378 [www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlinge-das-grundgesetz-steht-ueber-der-bibel-und-dem-koran-13800012.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/fluechtlinge-das-grundgesetz-steht-ueber-der-bibel-und-dem-koran-13800012.html)
- 379 [www.bild.de/news/topics/fluechtlingshilfe/wir-helfen-buehne-42385428.bild.html](http://www.bild.de/news/topics/fluechtlingshilfe/wir-helfen-buehne-42385428.bild.html)
- 380 [www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/studie-wie-ueber-fluechtlinge-berichtet-wurde-14378135.html](http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/medien/studie-wie-ueber-fluechtlinge-berichtet-wurde-14378135.html)
- 381 [www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/allensbach-umfrage-zu-medienberichterstattung-in-fluechtlingskrise-13967959/infografik-umfrage-13968965.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/allensbach-umfrage-zu-medienberichterstattung-in-fluechtlingskrise-13967959/infografik-umfrage-13968965.html)



- 382 [www.beta.welt.de/print/die\\_welt/debatte/article151508825/Deutsche-Lust-am-Alleingang.html?wtrid=crossdevice.welt.desktop.vwo.article-spliturl&betaredirect=true](http://www.beta.welt.de/print/die_welt/debatte/article151508825/Deutsche-Lust-am-Alleingang.html?wtrid=crossdevice.welt.desktop.vwo.article-spliturl&betaredirect=true)
- 383 [www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/reaktionen-auf-gauck-rede-auch-unbequeme-wahrheiten-aussprechen-13827764.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/reaktionen-auf-gauck-rede-auch-unbequeme-wahrheiten-aussprechen-13827764.html)
- 384 [www.demografienetzwerk-frm.de/interviews/prof-dr-henrik-mueller-unverhoffter-segen-fuer-deutschland/](http://www.demografienetzwerk-frm.de/interviews/prof-dr-henrik-mueller-unverhoffter-segen-fuer-deutschland/)
- 385 Konstantin Wecker (2016), *Dann denkt mit dem Herzen. Ein Aufschrei in der Debatte um Flüchtlinge*, Gütersloher Verlagshaus.
- 386 Anja Reschke (Hg.) (2015), *Und das ist erst der Anfang. Deutschland und die Flüchtlinge*, Rowohlt.
- 387 [www.taz.de/!5218408/](http://www.taz.de/!5218408/).
- 388 Dit kan men concluderen vanuit het antwoord op een verzoek van de partij Bündnis90/Die Grünen, [www.dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/070/1807000.pdf](http://www.dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/070/1807000.pdf)
- 389 Maximilian Popp (2015) 'Refugees Welcome...? Protokoll einer Zäsur', *Reschke* (2015), p.22.
- 390 [www.nytimes.com/2015/09/26/opinion/jochen-bittner-refugees-and-germanness.html?\\_r=2](http://www.nytimes.com/2015/09/26/opinion/jochen-bittner-refugees-and-germanness.html?_r=2)
- 391 [www.welt.de/kultur/article149916657/Der-IS-gehört-in-den-untersten-Kreis-der-Hölle.html](http://www.welt.de/kultur/article149916657/Der-IS-gehört-in-den-untersten-Kreis-der-Hölle.html)
- 392 [www.zeit.de/2015/48/terror-deutschland-frankreich-angela-merkel-alain-finkelkraut](http://www.zeit.de/2015/48/terror-deutschland-frankreich-angela-merkel-alain-finkelkraut)
- 393 [www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-das-versagen-osteuropas-kommentar-a-1050084.html](http://www.spiegel.de/politik/ausland/fluechtlinge-das-versagen-osteuropas-kommentar-a-1050084.html)
- 394 [www.lrb.co.uk/v38/n07/wolfgang-streeck/scenario-for-a-wonderful-tomorrow](http://www.lrb.co.uk/v38/n07/wolfgang-streeck/scenario-for-a-wonderful-tomorrow)
- 395 [www.wahlrecht.de/umfragen/dimap/ost.htm](http://www.wahlrecht.de/umfragen/dimap/ost.htm)
- 396 [www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/zweifel-an-losung-der-fluechtlingskrise-durch-die-politik-13866897-p2.html](http://www.faz.net/aktuell/politik/fluechtlingskrise/zweifel-an-losung-der-fluechtlingskrise-durch-die-politik-13866897-p2.html)
- 397 [www.tagesspiegel.de/politik/studie-zu-ehrenamtlichen-fuer-fluechtlinge-engagieren-sich-vor-allem-frauen/14002108.html](http://www.tagesspiegel.de/politik/studie-zu-ehrenamtlichen-fuer-fluechtlinge-engagieren-sich-vor-allem-frauen/14002108.html)
- 398 [www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/welcher-konzern-stellte-fluechtlinge-ein-14322168.html](http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/welcher-konzern-stellte-fluechtlinge-ein-14322168.html)
- 399 Bericht des Ministeriums für Inneres zum Tagesordnungspunkt 'Aktueller Sachstand zu massiven Übergriffen auf Frauen in der Silvesternacht in Köln und anderen NRW-

- Städten' der Sitzung des Innenausschusses am 07.04.2016. <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-3831.pdf>
- 400 [www.wiwo.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-angela-merkel-will-wir-schaffen-das-nicht-wiederholen-/14556964.html](http://www.wiwo.de/politik/deutschland/fluechtlingskrise-angela-merkel-will-wir-schaffen-das-nicht-wiederholen-/14556964.html)

## 11. *Opvang en integratie in Nederland*

- 401 Dit aantal, evenals alle andere in deze alinea en in Figuur 1 genoemde aantallen, is met inbegrip van tweede en volgende aanvragen door een asielzoeker die al eerder een aanvraag had ingediend, en met inbegrip van asielaanvragen door nareizende gezinsleden. Houdt men geen rekening met deze categorieën, dan liggen de hier genoemde cijfers ongeveer een kwart lager. In 2015, bijvoorbeeld, werden in Nederland ruim 43.000 eerste asielverzoeken ingediend.
- 402 De tabellen 3 en 4 zijn gebaseerd op een in 2010 uitgevoerd onderzoek onder de grootste vluchtelingengroepen van toen. Daarom ontbreken de Syriërs en de Eritreeërs, die pas nadien in grotere aantallen naar Nederland zijn gekomen. Vergelijkbare gegevens voor deze groepen ontbreken.

## 12. *Integratie moslims als graadmeter voor vluchtelingen*

- 403 De groepen die worden bestudeerd omvatten niet alleen de oorspronkelijke vluchtelingen, maar ook de mensen die zich daar later in het kader van gezinshereniging bij voegden. Toch ook in die samenstelling bevatten die groepen veel alleenstaanden (Dourleijn, 2011). Het gaat in 2014 om 43.000 mensen van Afghaanse, 54.000 van Iraakse, 37.000 van Iraanse en 37.000 van Somalische origine (Bakker, 2016).
- 404 Het wordt gebruikt en toegelicht in onder meer Dagevos, 2001 en Engbersen, 2003.
- 405 Zie onder meer: Dagevos, 2011; Muller, 2011: 201; Schellingshout, 2011, Vogels, 2011, Bakker, 2016.
- 406 Dagevos en Odé, 2011: 68, op basis gegevens van 2009.
- 407 Muller, 2011b.
- 408 van Doorn, 2011.
- 409 Muller, 2011.
- 410 Dagevos, 2011, Dagevos en Odé, 2011, van Doorn, 2011, Vogels, 2011.

- 411 Pew Research Center, 2005; de gegevens steunen op onderzoeken uit 2002 en 2003.
- 412 Spruyt en Elchardus (2012).
- 413 Elchardus en Spruyt (2014).
- 414 Meer, 2010.
- 415 Tille et al., 2012:31.
- 416 Pew Research, 2011.
- 417 Bruce, 2011:9.
- 418 idem; Becker & de Wit, 2000; de Hart, 2014.
- 419 de Hart, 2014.
- 420 De vergelijking over de tijd is niet mogelijk voor Marokko.
- 421 In de praktijk is waardeveralgemening een complex en kronkelend proces. Het kan bijvoorbeeld beginnen door een ritualistische normgebondenheid zoals ramadan houden te verdedigen in het licht van ruim gedeelde waarden, om een paar decennia later dan tot het besluit te komen dat die waarden uiteindelijk belangrijker zijn dan het ritualisme. Een frequent voorkomend tussenstadium in het proces van waardeveralgemening is de verdediging van voormalig religieuze normen op gronden die al zijn losgeweekt van strikt religieuze zingeving. Men kan de Amerikaanse christelijke fundamentalisten niet als een voorbeeld van secularisering naar voor schuiven, maar het is wel tekenend dat zij tegen evolutieer (en voor creationisme) pleiten of tegen echtscheiding en tegen abortus, niet omdat het verboden is door god, maar omdat het volgens hen compatibel is met wetenschap, sociaal ontwrichtend en op een gebrek aan respect voor het leven wijst.
- 422 Becker en de Wit, 2000:35.
- 423 In 1996 verwacht men nog wel morele uitspraken van kerken, omdat die betrekking hebben op waarden. Meerderheden zijn er dan echter nog enkel voor uitspraken van kerken over armoede en discriminatie – dus eigenlijk voor pleidooien voor gelijkheid. In de bevolking in haar geheel is er dan geen meerderheid meer die er voorstander van is dat de kerken uitspraken doen over ethische kwesties (Becker en de Wit, 2000).
- 424 Ik sluit hier nauw aan bij de formulering in Charles Taylor (1998:31).
- 425 Durkheim, 1970 (orig. 1898).
- 426 ‘Quiconque attente à une vie humaine, à la liberté d’un homme, à l’honneur d’un homme, nous inspire un sentiment d’horreur, de tout point analogue à celui qu’éprouve le croyant qui voit profaner son idole.’

- 427 De sacralisering van het individu is een moeilijk principe dat veel zelfdiscipline vergt. Bij opvallende daden van pedofilie of terreuraanslagen, ziet men het aantal mensen dat roept om de doodstraf telkens weer stijgen.
- 428 Bruce, 2011:2.
- 429 Zoals reeds gemeld, wordt in het Nederlandse onderzoek naar minderheden overwegend een etnische of nationale classificatie gebruikt. Als ik dat onderzoek gebruik zal ik mensen van Turkse en Marokkaanse oorsprong als moslim beschouwen. Zij zijn dat in meer dan 95% van de gevallen.
- 430 Sunier 1994; Becker et al., 1997; Phalet & ter Wal, 2004: 61; Phalet & Swyngedouw, 2004; Dagevos & Schellingshout, 2003, Phalet et al., 2000. Voor Europa: Cesari, 2006:45.
- 431 Op basis van onderzoek verricht in 1999 bij Rotterdamse jongvolwassenen, 18 tot 30 jaar oud, stelden Phalet et al. (2000) vast dat van de autochtonen 55% zich omschrijft als ongelovig, van de mensen van Turkse en Marokkaanse origine nagenoeg niemand. Van die laatste groepen omschrijft ongeveer twee op drie zich als religieus sterk betrokken.
- 432 De Eurislamstudie schat dit op 58% (Tille et al., 2012:53).
- 433 De Eurislamstudie schat dit op 37% (Tille et al., 2012:53).
- 434 Maliepaard en Gijsberts, 2012.
- 435 In Groot Brittannië tekent zich een gelijkaardige ontwikkeling af. Mirza et al. (2007) stellen er in elk geval vast dat de steun voor shariawetgeving er veel groter is bij de jongere dan bij de oudere generaties. Van de 16 tot 24jarigen zou 37% graag shariawetgeving zien in Groot Brittannië, van de 55-plussers 17%.
- 436 De verschillende golven van de wereldwaardenstudie (WVS) bevestigen dat.
- 437 Tille, 2012: 93-97.
- 438 Bij een steekproef van Rotterdamse jongvolwassenen (18-30) maken Phalet et al. (2000:163) het onderscheid tussen conformisten en individualisten in geloofszaken. Hun definitie van conformisme sluit nauw aan bij die van fundamentalisme. Zij schatten de proportie op 34%, wat gegeven de aard van de steekproef, de leeftijdsgroep en de vraagstelling, toch dicht bij de schatting van Koopmans ligt.
- 439 Aldus Roex et al. (2010:254-55) op basis van hun maat van orthodoxie. Roggemans (2013) meet, bij jonge Vlaamse moslims, 'traditionalisme' op basis van akkoord met gedragsnormen die men in strakkere, meer fundamentalistische versies van de

islam vindt. Zij stelt vast dat bij moslims dit traditionalisme sterk gepaard gaat met antisemitisme, een aanvaarding van geweld en een negatieve houding ten opzichte van niet-moslims.

- 440 Keuzenkamp, 2010.
- 441 Koopmans, 2013.
- 442 Gijsberts en Lubbers, 2009:273.
- 443 Mirza et al., 2010.
- 444 Pew research 2013, steunend op enquêtes uitgevoerd tussen 2008 en 2012.
- 445 WVSn golven 4,5 en 6. Gegevens voor Libanon zijn niet beschikbaar.
- 446 Het subjectieve gevoel dat de vermeende wetten van god belangrijker zijn dan menselijke wetgeving is niet noodzakelijk strijdig met secularisme. Het wordt dat pas als men die particuliere overtuigingen via wetgeving aan anderen wil opleggen. Wel kan men verwachten dat naarmate er meer mensen zijn die dat subjectieve gevoel hebben, de kans groter wordt dat de vigerende wetgeving afbreuk zal doen aan het secularisme.
- 447 Pew Research Center, 2015.
- 448 Phalet & ter Wal, 2004.
- 449 Specifiek voor Rotterdamse jongvolwassenen (18-30) schatten Palet et al. (2000: 15-16) een schaal van verenigbaarheid waarin ook de verenigbaarheid van de leefwijzen is opgenomen. Bij hen blijkt 44% van de jongvolwassenen van Turkse en Marokkaanse origine afwijzend te staan ten opzichte van de Europese leefwijze en 38% van de jongvolwassenen autochtonen afwijzend ten opzichte van de leefwijze geïnspireerd door de islam.
- 450 Pew Research Center, 2011b – de gepeilde landen zijn de Palestijnse gebieden, Turkije, Libanon, Egypte, Jordanië, Pakistan en Indonesië.
- 451 Wiktorowicz, 2005.
- 452 Dat risico neemt ook toe naarmate de opleiding hoger is.
- 453 Pousher, 2015.
- 454 Pew Research, 2015.
- 455 Onderzoek van Forum en Motivaction uitgevoerd in 2014 bij 300 Nederlandse Turken en 404 Nederlandse Marokkanen van 18 tot 34 jaar oud, schatte de steun voor weldadige Jihad op bij de 80%. Dat onderzoek kreeg ter wille van de onrustwekkende bevindingen veel ruchtbaarheid, maar tevens veel kritiek. Het gaat om een quota

- steekproef en daardoor is de representativiteit niet gegarandeerd. Een rapport van het SCP wilde de bevindingen controleren (Huijnk et al. 2015), maar gebruikte spijtig genoeg een zeer vage en onduidelijke vraagstelling: heeft men 'begrip' voor dat geweld en het vervoegen van de strijdkrachten van IS. Begrip is echter iets heel anders dan sympathie of steun.
- 456 De steun ligt hoger als het gaat om aanslagen in andere landen. Verder vindt een kwart van de Turken en meer dan de helft van de Marokkanen het verantwoord Amerikanen en Westerlingen die zich in Irak bevinden op die manier om het leven te brengen.
- 457 Pew Research Center, 2013. Het gaat hier om aanslagen gepleegd in het eigen land. Wordt de vraag gesteld betreffende dergelijke aanslagen in de wereld, dat is de tolerantie in Libanon en Jordanië nog veel hoger. In Jordanië is er slechts 11% die dergelijke aanslagen nooit verantwoord acht. Het betreft allemaal gegevens van 2008. In de meeste van die landen is de steun voor zelfmoordbommen dan kleiner dan 6 jaar eerder in 2002.
- 458 In Indonesië, waar ethische discussies hevig woeden, ziet men het vooral als een ethisch réveil, een reactie op immoraliteit en normenloosheid (49%).
- 459 Pew research 2013, enquêtes 2008-2012, 38.000 face to face interviews in 39 landen.
- 460 Zie: Banting et al., 2006; Brubaker, 1992; Castles, 1995; Duyvendak & Scholten, 2009; Freeman, 2004; Joppke, 2007; Koopmans et al., 2005; Koopmans et al. 2012; Michalowski 2009.
- 461 Ersanill, 2012.
- 462 Zie ook Fleischmann en Phalet, 2012.
- 463 Voor een gelijkaardige bevinding, zie Koopmans, 2015.
- 464 Voor evaluaties betreffende huidige inburgering, zie Kaver en Odé, 2009; Klaver et al., 2011.
- 465 Zie hierover: Klausen, 2005.
- 466 Godlastering (blasfemie) verdween pas in 2014 uit het Nederlandse strafrecht. Daarmee werd, weliswaar laattijdig, een situatie vermeden als die gecreëerd door het Britse House of Lords, dat een klacht van moslims over de belediging van de profeet niet ontvankelijk verklaarde omdat de wet op godlastering enkel voor het christendom zou gelden.



### 13. *Schaffen wir das?*

- 467 *De Volkskrant* (21 september 2016).
- 468 *Presseclub Das Erste* (14 augustus 2016).
- 469 Zie voor een reconstructie van die dagen en de beslismomenten: *Die Zeit*, ‘Grenzöffnung für Flüchtlinge: Was geschah wirklich?’, (22 augustus 2016); en later nog een nieuwe *Zeit*-reconstructie ‘Merkel war es wirklich nicht’, waaruit bleek dat Merkels grensopening niet de trigger voor de grote aantallen bleek te zijn, *Die Zeit*, (11 oktober 2016).
- 470 Cas Mudde, ‘The Populist Zeitgeist’, *Government and Opposition*, an International Journal of Comparative Politics, first published (27 september 2004).
- 471 *Between Immortality and Armageddon: Living in a High Opportunity, High Risk Society*. Professor Lord Anthony Giddens, Former Director of the London School of Economics, and Emeritus Professor of Sociology, London School of Economics, delivered the first lecture in this academic year’s Durham Castle Lecture Series on 22nd October 2014.
- 472 Fareed Zakaria (2016), ‘Populism on the March. Why the West is in Trouble’, *Foreign Affairs*, november / december, p. 15.
- 473 *De Groene* (22 juni 2016).
- 474 Ankersmit geïnterviewd in *de Volkskrant* (7 oktober 2015).
- 475 Zakaria, *ibidem*, p. 15-16.
- 476 Bron: tentoonstelling ‘Rik Wouters & Nederland’, oktober 2016, Flehite Amersfoort.
- 477 ‘Amsterdamse asiel-activist: De integratie vlot niet’, *Trouw*, 20 januari 2017.
- 478 ‘Das Etikett Flüchtling geht am Problem vorbei’, Paul Collier über Migration, Flucht, überkommene Konventionen und das Ende von Revolutionen‘. Interview in IPG, *Internationale Politik und Gesellschaft*, 25 november 2016.

#### *De vluchtelingencrisis als reality test: zeven conclusies*

- 479 ‘We need to change how we think about refugees’ needs. How can we move from a focus on vulnerabilities towards recognising and building their capacities? Rather than seeing refugees as an inevitable burden, how can we find ways in which they can be a benefit? Instead of being viewed as just passive victims of humanitarian

- disaster, how might they be seen as potential agents of development?’ Paul Collier & Alexander Betts, ‘Why denying refugees the right to work is a catastrophic error’, *The Guardian*, 22 maart 2017.
- 480 Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, Strategische Landenbenadering Migratie (2016)
- 481 Zie evaluatie Wet inburgering 2013 door de Algemene Rekenkamer (onderzoeksrapport Inburgering 2017).
- 482 Vluchtelingen: van opvang naar volwaardige participatie’, brief voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken aan informateur Schippers, namens de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, het College voor de Rechten van de Mens, de Sociaal Economische Raad, de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Raad voor het Openbaar Bestuur, 27 maart 2017
- 483 ‘Veel draagvlak onder Nederlanders voor opvang asielzoekers’, Jeroen Visser in *de Volkskrant*, 15 juni 2016



## OVER DE AUTEURS

*Michael Bröning* is hoofd ‘Internationale Politikanalyse’ van de Friedrich Ebert Stiftung (Berlijn).

*Werry Crone* is fotograaf.

*René Cuperus* is Senior Research Fellow van de Wiardi Beckman Stichting.

*Mark Elchardus* is emeritus hoogleraar sociologie aan de Vrije Universiteit Brussel.

*Han Entzinger* is emeritus hoogleraar migratie- en integratiestudies.

*Cyrille Fijnaut* is emeritus hoogleraar criminologie en strafrecht.

*Jan Gruiters* is algemeen directeur van de vredesorganisatie PAX.

*Simon van Melick* is Programme Manager van het Youth Engagement Programme bij SPARK.

*Karlijn Muiderman* is coördinator van het Sahel Watch Programma bij The Broker thinknet.

*Lisa Pelling* is chief analyst van Arena Idé (Stockholm).

*Annelies Pilon* is coördinator Europa bij de Wiardi Beckman Stichting en de PvdA-Eurodelegatie.

*Kati Piri* is sinds 2014 lid van het Europees Parlement voor de PvdA.

*Giselle Schellekens* is Programme Development Officer bij SPARK.

*Monika Sie Dhian Ho* is directeur van het Nederlands Instituut voor Internationale Betrekkingen Clingendael.

*Mikal Tseggai* is student bestuurskunde aan de Universiteit Leiden.

*Myrthe Wijntkoop* is senior strategisch adviseur bij VluchtelingenWerk Nederland.

