
Europese verkiezingen



Een Europees antwoord op het vluchtelingen-vraagstuk

door Michaël van Basten Batenburg

Het vluchtelingendebat houdt Europa al meer dan vijftig jaar in zijn greep. Zelf noem ik het liever een migratievraagstuk. Het gaat namelijk om veel meer dan vluchtelingen. En een mogelijke oplossing kan niet beperkt worden tot alleen de vluchtelingen. Het is zelfs maar de vraag of er echt een antwoord mogelijk is. Dit artikel gaat er van uit dat er een probleem is maar de lezer mag zich gerust afvragen of dat uitgangspunt juist is.

Ik zal dit artikel beginnen met het belichten van mijn eigen relatie tot het onderwerp. Daarna ga ik in op de achtergrond van migratiestromingen, waarna ik een schets maak van een gewenste benadering van het on-

derwerp, met als doel een effectief antwoord te kunnen geven op de vraag hoe Europa – vanuit een liberaal perspectief - om moet gaan met vluchtelingen en migranten.

In 1994 werd ik, 28 jaar oud, advocaat op een klein kantoor in Den Haag. Het kantoor voerde een algemene praktijk maar de kern van de clientèle bestond uit migranten, zowel eerste, tweede als derde generatie. Naast echtscheidingen, arbeids- en strafzaken en sociale zekerheidskwesties was er een asielpraktijk. Daarop kwam bij mij de nadruk te liggen. Er was toen ook al een zodanig verhoogde instroom van migranten dat het werk zich opstapelde.

Ik was een paar jaar daarvoor afgestudeerd aan de universiteit Leiden en had mij niet eerder verdiept in het vluchtelingenrecht. Het enige dat ik af en toe in de krant las waren de schrijnende relazen van uitgeprocedeerde asielzoekers die moesten vertrekken en de werkdruk waaronder de immigratiedienst dagelijks gebukt ging. Maar nu zat ik dagelijks tegenover mensen die gevlucht waren uit hun land en sprak ik met ze over hun angsten en vluchtverhalen. Ik werd voor hen de rots in de branding in hun vastberadenheid in Nederland te mogen blijven. Door de gesprekken raakte ik gefascineerd door migranten en leerde over bijkomende zaken zoals culturele context, bewijsvergaring, taalkunde en psychologie. Het asielrecht bleek een uitdaging. Als ik de zaak won werd een mensenleven gered. Moeilijk draagbaar waren echter de verloren zaken. Als het tot een uitzetting kwam dan leidde dat tot spanningen waar ik niet tegen bestand was. In de loop der jaren ben ik meer andere zaken gaan doen omdat een mens in zijn ontwikkeling niet stil staat. De interesse voor het onderwerp is echter niet verdwenen.

Angst voor het vreemde

Het migratievraagstuk is een emotioneel beladen onderwerp. De kern ervan bestaat uit angst. Angst voor verlies van een opgebouwde economische positie bij de burgers van de ontvangende landen. Die angst komt voort uit onbekendheid met de nieuwkomers. Het is belangrijk te weten wat de factoren zijn die migratie veroorzaken, omdat die kennis bijdraagt aan het vermin-

deren van de angst. Als je iemand beter leert kennen, voel je spoediger een vorm van verbinding met die persoon. Dat is de mens eigen. Huidskleur, sekse, geloof of politieke overtuiging vervagen als we de mens achter de kwalificatie ‘vluchteling’ (of: ‘vreemdeling’) ontdekken. Xenofobie is volgens biologen een menselijke eigenschap die van nature beschermend van aard is. Een mens leert als kind al snel dat ‘vreemden’ niet snel ‘vertrouwen’ mogen krijgen. Dit terwijl kinderen vertrouwen geven aan iedereen die naar hen lacht. Maar dat wordt ze snel afgeleerd. Toch zal iedere volwassene ervaren dat vreemden rap bekenden kunnen worden, en vervolgens sympathiek, waarna tenslotte aanvankelijke ‘afwijkingen’ juist kenmerkend en kleurrijk worden gevonden. Als een mens die lerende eigenschap niet bezit, is dat een aberratie.

Achtergronden van migratie

Een vluchteling zoekt een veilige plek. Andere migranten willen een betere kans op overleven. Soms gaat het om een combinatie van motieven. Het is zelfs voor de migrant niet altijd mogelijk aan te geven waarom hij vertrokken is uit zijn land van herkomst.

Omdat er zoveel en in schijnbaar duizelingwekkend tempo vluchtelingen en andere migranten de Europese grens overkomen ontstaat weerstand bij de gevestigde bevolking. Dat is begrijpelijk. De geschiedenis laat zien dat intensieve migratie tot maatschappelijke strijd leidt. Op termijn is migratie echter noodzakelijk om een samenleving tot ontwikkeling te brengen.



Het antieke Rome, maar ook het huidige New York, zijn voorbeelden van dominante centra gevormd door migratiestromen. Kortom, in macro-economisch opzicht is migratie geen punt van zorg, maar een essentieel sluitstuk van een economische lange termijn strategie.

In een rapport van *Freedom House* uit 2015 werden 107 van de 195 landen in de wereld als 'onvrij' gekwalificeerd (Puddington 2015). Onvrijheid leidt tot emigratie. En iemand die economisch toch al zwak staat zal zich mede daardoor sterker beperkt voelen in zijn vrijheid. In landen die wel als 'vrij' worden aangemerkt zijn LHBT-ers desondanks vaak in hun rechten beperkt. Vrouwen ondervinden in de meest ontwikkelde westerse democratieën stelselmatig vormen van discriminatie, die nota bene chronisch ondergewaardeerd worden. Dergelijke 'vrijheidstress' is een zeer sterke impuls om een beter, maar vooral veiliger leven te gaan

zoeken. Dat de migratiestroom richting ontwikkelde landen enkel gedreven wordt door economische motieven is dus een misvatting. Oorlog, natuurrampen en dictatoriale regimes vormen andere relevante oorzaken van de miljoenen ontheemden die de wereld rijk is. De manier waarop migranten reageren op een vertrekmotief verschilt daarbij nogal. Arbeidsmigranten gebruiken asielprocedures weliswaar regelmatig om voet aan wal te krijgen, maar begrijpen dat zij het uiteindelijk zelf moeten doen. Deze categorie is relatief goed voorbereid. Zij hebben contact met hun thuisfront en gaan ontberingen niet uit de weg. Die zijn zij gewend. Politiek vervolgd moeten dat contact nogal eens missen, en weten meestal niet waar zij terecht zullen komen. Daarom zijn zij vaak het slachtoffer van mensensmokkelaars. Ook voor hen geldt dat ze vooral naar Europese landen vluchten omdat ze beseffen dat ze daar een kans maken vaste grond aan de voeten te krijgen.



Wachtend op een overtocht bij Calais

De Europese Unie heeft in de voorbije kwart eeuw de randvoorwaarden geformuleerd voor de door de lidstaten te volgen asielprocedure. Voor de opvang van asielzoekers is een speciale Europese Richtlijn geschreven en asielzoekers kunnen door dergelijke regelgeving een beroep doen op medische hulp en rechtsbijstand. Zelfs bij afwijzing van het asielverzoek volgt niet altijd uitzetting, maar kan door de asielzoeker een beroep worden gedaan op ‘bed, bad en brood’-regelingen. Specifieke kwetsbare personen zoals minderjarigen, ouderen en zieken worden in het grootste deel van de EU lidstaten daarbij niet aan hun lot overgelaten.

Dergelijke regelingen vormen het begin van het perspectief van de migrant en vluchteling. Europa wordt gezien als het houtvlot dat redding biedt. Veel verder kijken migranten niet. Wat zij voor onmogelijk houden is een terugkeer naar het land waar ze woonden en daarvoor wijkt doorgaans ieder realiteitsbesef.

Inperking en uitzetting

Het beperken of afschaffen van de hiervoor kort genoemde verzorgende regelingen zal vermoedelijk nauwelijks effect hebben op de aanzuigende werking die Europa heeft op migranten. Het bouwen van muren, het inzetten van de marine of het strikter controleren van vliegverkeer zal er vooral toe leiden dat migranten creatiever worden in hun zoektocht. Het is voor hen namelijk een kwestie van overleven.

De asielprocedures ingewikkelder maken biedt ook geen soelaas, vooral niet als Europese landen (zonder vooroverleg) besluiten bepaalde groepen vluchtelingen toe te laten vanwege een gewapend conflict, zoals met Syrië gebeurde. Dit soort ‘categoriaal toelatingsbeleid’ draagt niet bij aan het creëren van draagvlak voor migratie, en leidt tot een onvoorspelbaar hoge instroom. Het spreekt eigenlijk vanzelf dat bij dergelijke complexe gebeurtenissen alleen een Europees collectief tot besluiten zou moeten mogen komen en dat iedere daarvan afwijkende beslissing van een lidstaat niet zonder gevolgen voor die lidstaat zou mogen blijven. Dat het complex is om dergelijke eensgezinde beslissingen te nemen, maakt niet dat zij niet genomen moeten worden. Dat is in het algemeen belang van de Europese rechtsorde. Een toezichthoudend orgaan ontbreekt helaas binnen de Europese Unie en dat is één van de redenen waarom migratie de afgelopen jaren uit de hand is gelopen. Indirect is de Brexit daarvan het gevolg. Een duidelijker signaal om tot actie over te gaan is er niet.

“... Europa wordt gezien als het houtvlot dat redding biedt. Veel verder kijken migranten niet. Wat zij voor onmogelijk houden is een terugkeer naar het land waar ze woonden en daarvoor wijkt doorgaans ieder realiteitsbesef ...”

Het sluitstuk van migratiebeleid wordt gevormd door de terugkeer van migranten, al dan niet vrijwillig. Uitzetting is aan veel regels gebonden, kostbaar en moeilijk uitvoerbaar. Nogal wat landen werken niet



mee aan remigratie van hun eigen burgers. Soms zijn de achtergronden politiek van aard, maar het ligt er ook aan dat de betrokken migranten niet voldoende herleidbaar zijn tot een bepaalde staat. Een aanzienlijke groep migranten blijkt stateloos te zijn en kan niet terug naar het land van herkomst. Een efficiënter, en daardoor geloofwaardiger terugkeerbeleid zou niet op nationaal maar op Europees niveau moeten worden ontworpen en uitgevoerd om effectief te kunnen zijn. Onvermijdelijk is dat in dat kader financiële tegemoetkomingen zullen moeten worden gedaan aan de ontvangende landen die daaraan moeten meewerken. Het behoeft wat mij betreft geen toelichting om duidelijk te maken dat dergelijke maatregelen op het lagere lidstaatniveau geen zoden aan de dijk zetten.

Politieke instabiliteit

De toename van migratie richting Europa heeft sinds de jaren negentig geleid tot opkomst van politiek populisme, dat inspeelt op de hiervoor besproken angsten van veel burgers. Een relatief nieuw punt van zorg schuilt bovendien in de vermeende radicale denkbeelden van bepaalde migranten. En er bestond al een gebrek aan draagvlak omdat nieuwkomers van alles in de schoot geworpen lijken te krijgen, zoals uitkeringen, huizen en voorzieningen. Deze recente ontwikkelingen zijn minstens zo zorgwekkend als de migratie zelf, zo niet ernstiger. Want als de bevolking in de Europese Unie het vertrouwen verliest in zijn leiders, is ontwrichting van de Unie niet ver weg. Het is daarom opvallend dat er binnen de

Europese Unie vrijwel geen uitgewerkte standpunten te vinden zijn die betrekking hebben op het wegnemen van de angsten bij de aanwezige bevolking. De aanvaarding van migratie door de burgers van de Unie is de sleutel tot de politieke oplossing voor het probleem. Het bouwen van echte of virtuele muren leidt alleen maar tot schijnzekerheid en verdere verwijdering.

De voortschrijdende globalisering speelt in dit proces een beslissende rol, want die draagt niet alleen bij aan de toename van migratie, maar ook aan de kennis van zowel de migranten als de bevreesde burger. De creativiteit van de migrant wordt op sociale media aangewakkerd, evenals de actiebereidheid bij de tegenstanders van migratie. De Europese landen hebben behoefte aan kennismigrant, maar aan de onderkant van de arbeidsmarkt wordt geen aanbod gestimuleerd en zo ontstaan sociale confrontaties. Dergelijke spanningen vormen een groter gevaar voor de rechtsorde dan het migrantenvraagstuk zelf.

Als er geen werk te vinden is voor migranten, kan de bestaande scherpe sociale en psychologische breuklijn tussen autochtoon en allochtoon verder toenemen. Ook het gewenste begrip voor elkaar is daarmee niet gediend. Ik ben van mening dat daarom binnen de Europese Unie een macro-economische benadering moet worden aangelegd als het om migrantenstromen gaat.





Europees Parlement in Brussel

Een open en meer individuele benadering

Het imago van ‘de migrant’ moet worden verbeterd. Dat kan alleen als die migrant niet door het publiek wordt gezien als een gelukzoeker, profiteur of potentiële terrorist. De migrant moet juist worden beschouwd als een nuttige aanwinst voor de samenleving, een economische kans. Het opvangen, verzorgen en ‘vertroetelen’ van migranten kan daarom geen beleidslijn meer zijn. Dat is primair in het belang van migranten, omdat het van vertrouwen betuigt in de potentie dat zij met vrijheid zullen kunnen omgaan om zich een positie in de samenleving te kunnen verwerven. Een positie die gebaseerd is op wederzijds respect en gelijkwaardigheid. Uiteraard zijn er uitzonderingen te bedenken op deze regel, zoals kinderen en ouderen, maar kern van de Europese boodschap aan vluchtelingen en overige migranten moet zijn dat zij zichzelf

na hun toelating moeten redden. Dat daarbij hun meest basale mensenrechten niet met voeten worden getreden spreekt voor zich, maar enig risico is onvermijdelijk. Het is een risico dat de meeste migranten en vluchtelingen zullen willen omarmen, want ze zijn niet anders gewend.

Deze op het individu gerichte visie sluit goed aan bij het uitgangspunt van individuele zelfredzaamheid van de mens, zoals dat kenmerkend is voor het liberalisme. Helaas is een dergelijk standpunt in het huidige Nederlandse, noch in het Europese politieke landschap terug te vinden. Dat is een gemiste kans, omdat juist vanuit een liberaal perspectief de migratieproblematiek tot een oplossing kan leiden die vrij is van xenofobie én een gelijk speelveld biedt voor zowel migranten als aanwezige bevolking. Wie denkt dat een dergelijk systeem niet realistisch is moet de inburgeringshistorie van de

Verenigde Staten van Amerika bestuderen. Daar is meer dan honderd jaar een marginaal immigratiebeleid gevoerd. De toegelaten immigrant was zeker van zijn verblijf na een stempel in zijn paspoort, maar daarmee was het ook klaar. Er moest meteen gewerkt worden. Geen inburgeringscursussen, gefinancierde opleidingen, uitkeringen of sociale woonprojecten. Dat leverde een hard bestaan op, maar de acceptatie van migranten door de Amerikanen is door de arbeidsdruk en competitiviteit van de Amerikaanse samenleving altijd hoog gebleven. Interraciale confrontaties tussen migrantengroepen zijn zeldzaam, ook al wil president Trump anders doen geloven. In het Amerikaanse Congres zit geen PVV of een politieke partij met een naam als 'Amerikaans Belang'. Er zijn meer landen in de wereld waar nauwelijks een serieus migratiebeleid bestaat, deels omdat die landen niet aantrekkelijk zijn voor migratie. Puur noodgedwongen wordt daar gewerkt met een 'survival of the fittest'-systeem, waarbij slechts die migranten vaste grond onder de voet krijgt die economisch bestaansrecht weten te verwerven. De massale stroom 'vluchtelingen' die in 2019 uit Venezuela wegtrekt naar omliggende landen doet daarom geen moeite asiel te vragen. Maar deze ontheemde migranten kunnen worden toegelaten tot buurlanden als Colombia of Brazilië als zij in hun bestaan kunnen voorzien. Lukt het ze niet, dan vertrekken ze. Wat geen oplossing is, is om dergelijke vluchtelingen actief te voorzien in hun behoeften. Want daarmee verandert de migrant in een bewoner van het land waar hij of zij is aangekomen, terwijl

daar geen arbeidsprestatie tegenover staat. Dat kan niet de visie zijn van een economische grootmacht zoals de Europese Unie.

Aangezien wereldwijd de meeste migranten jonge mensen zijn, in de kracht van hun leven, is het nadruk leggen op zelfredzaamheid een voor de hand liggende keuze. De hardheid van de eventuele mislukking is bij jongeren makkelijker draagbaar dan bij ouderen en draagt dus bij aan een economische benadering van het vraagstuk.

“... Het topzware en regelintensieve toelatingsmodel zoals dat nu in veel landen is gekopieerd, heeft gefaald. Een ander geluid verdient het gehoord te worden. Het is nu de vraag welke politieke stroming deze stap zal durven te wagen ...”

Zij die geen werk vinden zullen worden geconfronteerd met een mogelijke uitzetting uit het Uniegebied. Die uitzetting moet een serieuze dreiging zijn en geen papieren tijger. Zonder een goed georganiseerde vorm van toezicht zal ook een liberaal toelatingsstelsel vastlopen. Essentieel voor succes zijn constructieve relaties met de landen waarnaar wordt verwijderd. Zonder enige twijfel zal dit de Europese Unie behoorlijk wat middelen gaan kosten. Maar de waardering van die uitgaven op de eindbalans is niet in geld uit te drukken, omdat de gevreesde ontwrichting van de maatschappij niet op een koopje mag worden ingeschat. Ook de erkende vluchteling zal na toelating aan het werk moeten gaan en zich moe-



ten redden in de maatschappij. Het enige verschil met de economische migrant is dan dat een vluchteling niet kan worden uitgezet als hij zijn baan kwijtraakt.

Hoewel ik mij realiseer dat een open toelatingssysteem beslist niet foutloos is, biedt deze benadering realistische kansen voor de migrant en voorkomt het een verder oplopen van maatschappelijke spanningen. De kans op terreur en verzet neemt af omdat groepen kansarme migranten die zich buitengesloten voelen beperkter zullen voorkomen. Het loslaten van het model van de verzorgingsstaat zal een onrustbarende gedachte zijn voor sociaaldemocratische denkers. Maar de wereld is groter dan Europa en darwinistische principes zullen het in dit debat winnen van ideologische wensdromen. Een meer realistische benadering van de rol tussen overheid en burger die verder strekt dan alleen het vluchtelingenvraagstuk

is wat mij betreft als gevolg van het migratievraagstuk gewenst. Het topzware en regelintensieve toelatingsmodel zoals dat nu in veel landen is gekopieerd, heeft gefaald. Een ander geluid verdient het gehoord te worden. Het is nu de vraag welke politieke stroming deze stap zal durven te wagen.

Een meer Europese aanpak

De Europese Unie biedt voldoende mogelijkheden het vluchtelingenvraagstuk hanteerbaar te maken. De verdeeldheid binnen de Unie is er de oorzaak van dat er nog steeds sprake is van een 'probleem' en kansen op hervorming en stroomlijning niet worden benut. Het draagvlak van de aanvaarding van migratie door de Europese burger is op dit moment een topprioriteit. Daarom moeten zichtbare en effectieve maatregelen worden getroffen waaraan niet getornd kan worden door individuele



Prikkeldraad langs de grenzen van Hongarije

lidstaten. Dat is realiseerbaar zonder dat individuele mensenrechten in het gedrag behoeven te komen.

De verwachting is dat migratie de komende decennia niet zal verminderen. De bevolkingsgroei in veel Afrikaanse landen zal namelijk toenemen en nog meer kansarme mensen zullen besluiten naar Europa te vertrekken. Geen enkel politiek systeem is bestand tegen een verdere toename van economische migratie. Zonder een Europese politieke visie op het vermijden van de naderende bevolkingstoename in Afrika is ieder restrictief beleid gedoemd te falen. De Europese Unie zal moeten inzetten op economische initiatieven in Afrika die de bevolking daar een kans geeft zelf te overleven. Dat hoeft geen eenzijdige vorm van ontwikkelingswerk te zijn. Het creëren van een gelijk economisch speelveld met Afrikaanse landen dient het uitgangspunt van de Unie te worden. Importbeperkingen op Afrikaanse voedselproducten moeten bijvoorbeeld worden vermeden. Europese landbouwsubsidies zouden moeten worden afgebouwd. En er moet worden ingezet op scholing en toegang tot internet in de migratielanden.

Op korte termijn zullen fundamentele keuzes moeten worden gemaakt. Dat kan in mei van dit jaar. Als er geen duidelijke electorale opties aan de burger worden voorgehouden, zal de kiezer zijn angst laten meestemmen. Laten liberale Europese partijen daarom in een krachtig geformuleerd manifest het leiderschap tonen dat niet

alleen het migratievraagstuk aanpakt, maar tevens een solide basis legt voor een positief geladen toekomst. Een systeem waarbij succesvolle migranten mogen blijven en zij die dat niet zijn dienen te gaan. Het mes snijdt dan aan twee kanten: er zal meer politieke stabiliteit zijn en de migrant maakt deel uit van de samenleving in plaats van dat hij er naast staat. Geef de kiezer een echt alternatief, dat past bij het liberale gedachtengoed.

Mr. M.J. van Basten Batenburg is advocaat in Den Haag. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Literatuurlijst

- Puddington, A., 'Freedom in the World: The Democratic Leadership Goal', in: Freedom House, *Freedom in the World 2014: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, New York City, 2015, p. 7.

