

# Van nieuwkomer naar Nederlander

Marthe Hesselmans



Een sociaal-liberale visie op  
migratie, asiel en integratie

Mr. Hans  
van Mierlo  
Stichting



# **Van nieuwkomer naar Nederlander**

**Een sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie**

**Marthe Hesselmans**

**Van Mierlo Stichting (2018)**



# Inhoudsopgave

Kaders	7
Voorwoord	8
Introductie	10
Samenvatting	12
1. Sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie	15
1.1. Prangende vraagstukken	15
1.2. Visie en praktijk	24
1.3. Afwegingen en keuzes	30
2. Samen verantwoordelijk:	
Een toekomstvast EU-asielbeleid	33
2.1. Waarom Europese samenwerking?	33
2.2. Te veel dwang, te weinig solidariteit	35
2.3. Afwegingen en keuzes	46
2.4. Oplossingsrichtingen	52
3. Goede start met nieuwkomers:	
Kansrijk integratiebeleid Nederland	71
3.1. Integratie in de basis	71
3.2. Nieuwe nieuwkomers, oude problemen	76
3.3. Afwegingen en keuzes	85
3.4. Oplossingsrichtingen	87
Hoofdpunten	104
Bijlagen	111
Bronnen	119
Colofon	131



## Kaders

Kader 1.1. Waarom deze termen	17
Kader 1.2. Migratiecijfers in Nederland	20
Kader 1.3. Opvang vluchtelingen in Europa en regio	21
Kader 2.1. Humanitaire ramp in cijfers	38
Kader 2.2. Dublin IV	42
Kader 2.3. Veilige derde landen I: Turkije als model?	49
Kader 2.4. Veilige derde landen II: Wat gaat mis, wat moet anders	50
Kader 2.5. Overzicht voorstel gezamenlijk EU-asielsysteem	57
Kader 2.6. Van hotspots naar transitiecentra I: Wat gaat nu mis	58
Kader 2.7. Van hotspots naar transitiecentra II: Hoe anders	60
Kader 2.8. Enhanced cooperation	66
Kader 2.9. Wederzijdse erkenning positieve asielbesluiten	67
Kader 3.1. Wetten, rechten en participatie belangrijker dan gebruiken en tradities	74
Kader 3.2. Integratie als maatschappelijk vraagstuk	75
Kader 3.3. Gemeenten aan zet	84
Kader 3.5. Van participatieverklaring naar persoonlijk plan	91
Kader 3.6. Persoonlijke capaciteitscan	92
Kader 3.7. Participatie versus integratie?	96
Kader 3.8. Zo werkt het over de grens	100
Kader 3.9. Inzetten op werk en ondernemerschap: de Refugee Company	102

## Voorwoord

### *Van nieuwkomer naar Nederlander?*

Voor u ligt een studie naar migratie, asiel en integratie. De Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66, beoogt hiermee een bijdrage te leveren aan een geïnformeerd debat. Het stuk is ontstaan vanuit behoefte aan een langetermijnvisie die zich vertaalt naar werkbare beleidsvoorstellen. Tijdens het onderzoek laiden maatschappelijke en politieke discussies voortdurend op. Inmiddels is een nieuw kabinet aangetreden met beleid voor de komende periode. Het staat wel vast dat migratie, asiel en integratie langlopende processen zijn; met internationale oorzaken en gevolgen.

We hebben gezien dat er veel fout kan gaan. Dan zijn de maatschappelijke kosten hoog. Onvrede en tegenstellingen tussen groepen dreigen het beeld soms te overheersen. Structurele oorzaken van migratie, zoals klimaatverandering, bevolkingsgroei, armoede en oorlogen, blijven impulsen geven. De slagzin ‘opvang in de regio’ is een gedachte die noopt tot het mogelijk maken daarvan, ook door investeringen vanuit Europa. Maar altijd zullen er mensen zijn op weg hiernaartoe. Dat is begrijpelijk met het oog op onze rechtsstaten, relatieve welvaart en de grote vrijheid die het leven hier kent.

Het dwingt ons om voorbij de eigen horizon te kijken. Deze studie bespreekt wat Nederland kan doen binnen een context van globalisering. Op welk asielbeleid moet Nederland aansturen in de Europese Unie? Wat is nodig om nieuwkomers uit verschillende hoeken van de wereld hier een kans te geven op integratie? De ervaringen van de laatste vijftig jaar laten zien dat nieuwkomers niet zomaar slagen in onze samenleving. Met een hoge scholingsgraad en een arbeidsmarkt en -cultuur die men zich eigen moet maken om te kunnen integreren, is daar veel voor nodig.

Migratie biedt niet alleen problemen. We zien ook kansen om onze samenleving als geheel sterker te maken. Deze conclusie komt voort uit een grondige verkenning van problemen, oorzaken én oplossingsrichtingen op basis van onze



sociaal-liberale waarden. Diverse mensen, ook van buiten de partij, droegen bij aan de gedachtevorming. Inzichten vanuit de wetenschap zijn gekoppeld aan praktijkervaringen van vluchtelingen en migranten. Lokale, nationale en internationale politici gaven hun perspectief op de weerbarstige werkelijkheid.

De werkelijkheid van migratie vraagt om een aanpak die het bieden van een menswaardig bestaan en het recht centraal zet, evenals een doelmatig en effectief integratiebeleid voor wie hier blijft. Dit zijn noodzakelijke voorwaarden om latere ontgoocheling voor iedereen te voorkomen. Grote inspanningen van iedereen, in alle Europese landen en in emigratielanden zijn vereist. Deze studie analyseert dit geheel en zoekt de weg vooruit.

Jan Willem Holtslag

*Voorzitter Mr. Hans van Mierlo Stichting*

## Introductie

In 1948 overwoog één op de drie Nederlanders om te emigreren. Ruim een half miljoen daarvan vertrok daadwerkelijk richting Canada, Australië of Nieuw-Zeeland. Het waren nieuwkomers die weg wilden van een kapotgeschoten continent, op zoek naar een betere toekomst elders. Dat “elders” ligt nu voor anderen juist in ons land. Onder de nieuwkomers in het Nederland van vandaag zijn mensen die vluchten voor geweld in het Midden-Oosten of voor onderdrukking en armoede in Afrika. Nemen we hen op zoals Canada destijds Nederlanders heeft opgenomen? Waar stellen we grenzen?

Met deze publicatie zet de Mr. Hans van Mierlo Stichting (VMS) een sociaal-liberale visie uiteen over hoe om te gaan met migratie. Het is een even permanent als urgent thema. Permanent omdat migratie van alle tijden is. Urgent omdat migratie de afgelopen jaren de gemoederen in Nederland hoog doet oplopen. Wat is er daadwerkelijk aan de hand en wat kan een land als Nederland doen? Migratie hoort bij onze geschiedenis. Wat maakt het nu zo lastig?

Doel van dit stuk is om de huidige problematiek te duiden. Daarnaast biedt het waarden en concrete handvaten om Nederland beter voor te bereiden op de realiteit van migratie. De focus ligt op asielmigratie. In 2015 ging het juist hier mis. Europa, en daarmee ook Nederland, was slecht uitgerust voor de plotselinge toename van vluchtelingen dat jaar. De gevolgen waren niet gering: verdrinkingen op de Middellandse Zee, chaotische vluchtelingenkampen in Griekenland en spanningen in de Nederlandse samenleving.

**Hoofdstuk 1** begint met een analyse van migratieproblematiek. Het is gericht op drie prangende vragen die zowel in Nederland als wereldwijd spelen. Vraagstukken over wanneer iemand een migrant of vluchteling is, over wat migratie betekent voor de samenleving en in hoeverre er op het moment sprake is van een ‘migratiecrisis’. Vervolgens biedt dit hoofdstuk fundamenten voor een sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie. Een visie van

menswaardigheid, eigen kracht en verbondenheid nu en in de toekomst. **Een visie ook met oog op de reële spanningen omtrent migratie.** Die worden in de volgende hoofdstukken besproken aan de hand van twee kwesties.

**Hoofdstukken 2** betreft het moment dat asielmigranten aankomen in Europa. Wat is nodig om de komst van asielmigranten naar het Europees continent in betere banen te leiden? Hoe – en waarom – moet Nederland aansturen op een gezamenlijk en toekomstvast asielbeleid voor de Europese Unie?

**Hoofdstuk 3** gaat verder met de aankomst en vestiging van asielmigranten in Nederland. Centraal hier staat de vraag hoe zij een goede start kunnen maken in de samenleving. Hoe voorkomen we een kloof tussen nieuwkomers en Nederlanders? Ook hier analyseren we de huidige problematiek; de worstelingen met taal en werk en met thuis raken in een nieuw land. Daarnaast doen we voorstellen voor hoe het beter kan. Welke eisen moeten we stellen aan elkaar om vreedzaam samen te kunnen leven met iedereen die hier woont – nieuwkomer of niet?

## Samenvatting

Migratie is niets nieuws onder de zon. De onzekerheden die het vandaag brengt zijn desalniettemin reëel en urgent. Europeanen hebben geen zicht op wie de nieuwkomers zijn en wat hun komst zal betekenen. Onderweg naar Europa hebben migranten evenmin idee wat hen te wachten staat. Vanuit onzekerheid ontstaan spanningen en niet zelden de neiging naar extreme maatregelen: alle grenzen dicht, geen vluchteling er meer in. Morgen echter, werken dit soort maatregelen al niet meer. Dan ontstaan weer nieuwe migratieroutes en komen er nieuwe nieuwkomers. Belangrijker nog is dat migratie niet alleen onzekerheid brengt. Het brengt ook dynamiek. Nederland is Nederland vanwege migranten en hun nakomelingen. Om de kracht uit migratie te halen is visie nodig en helder beleid.

Die visie hebben we in dit stuk samengevat op basis van **drie fundamenteën**. De eerste betreft het recht op een waardig bestaan. We staan sterk voor de opvang van mensen in nood en voor een gelijkwaardige behandeling van nieuwkomers. De eigen kracht van mensen vormt het tweede fundament. Nieuwkomers moeten de kans krijgen om zelf een waardig bestaan op te kunnen bouwen. Het derde fundament bestaat uit de onderlinge verbondenheid tussen landen en mensen, nu en later. Afspraken omtrent asiel en migratie maken we het beste internationaal en duurzaam.

Voor beleid doen we concrete voorstellen omtrent enerzijds asielmigratie naar Europa en anderzijds integratie van nieuwkomers in Nederland. Beide thema's laten een weerbarstige praktijk zien. Huidig EU-asielbeleid kent te veel dwang, te weinig solidariteit en een focus op korte termijn crisismanagement. Om tot een toekomstvast beleid te komen, stellen we **drie oplossingsrichtingen** voor: één EU-asielbeleid dat uniform wordt uitgevoerd; inzet op motivatie van lidstaten en asielmigranten met positieve prikkels, mobiliteit en matching; en meer alternatieven voor asiel in de zin van reguliere migratie en investeringen in herkomstlanden. De rode draad hier is dat lidstaten meer controle krijgen over asielmigratie door samen te werken aan duurzaam beleid.

Kijken we naar Nederland, dan valt ook hier de kortzichtigheid op. Te veel nieuwkomers maken nu een valse start. Ze worstelen met taal en werk en raken hier niet thuis. De verwachtingen zijn hoog, maar de kansen zijn laag. Het is tijd voor een **denkomslog**. Integratie betreft niet alleen de individuele nieuwkomer, maar iedereen die hier woont. Het gaat erom dat mensen gelijkwaardig deel kunnen nemen aan de maatschappij. We voorzien zowel maatwerk als breed toegankelijke programma's. Een persoonlijk integratieplan met nieuwkomers en lokale startpunten waar iedereen terecht kan. Waar opleidingen en stages zijn te vinden en waar de gemeente aan zet is.

Fundamenteel is uiteindelijk dat we elkaar accepteren in onze verscheidenheid. Dat is lastig en werkt niet onvoorwaardelijk. We stellen eisen aan samenleven. Nieuwkomers hebben zich aan te passen aan de wet. Van hen mag net als van alle inwoners inzet verwacht worden om in eigen onderhoud te voorzien. Evengoed mogen nieuwkomers van Nederland kansen verwachten en de ruimte om zichzelf te zijn.



# 1. Sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie

## 1.1. Prangende vraagstukken

Voordat we onze visie op migratie, asiel en integratie uiteenzetten, moet helder zijn waar het over gaat. Te meer omdat de termen zelf al snel verwarring oproepen: hebben we het nu over arbeidsmigratie, gezinshereniging of over vluchtelingen? Maar ook omdat er veel onduidelijkheid bestaat over de omvang van hedendaagse migratie en daaraan verwante vraagstukken: wat zijn eigenlijk de migratievragen van onze tijd waar we antwoorden op zoeken? Deze sectie gaat in op drie vraagstukken op drie niveaus: het niveau van het individu, de (Nederlandse) samenleving en wereldwijde migratiebewegingen.

### Vraagstuk 1: Wat maakt een migrant?

Migratie gaat in essentie over mensen in beweging, op zoek naar nieuwe bestaansmogelijkheden. Onder hen zien we grote verschillen die bepalend zijn voor hoe men zich elders – al dan niet tijdelijk – kan vestigen. Er is de Poolse arbeidsmigrant die voor een seizoen asperges wil steken, de Syrische asielmigrant die vooral weg wil uit de oorlog, de Japanse man die zich bij zijn Nederlandse vrouw wil voegen, en de jonge migrant uit Gambia die op zoek is naar een beter leven. Arbeidsmigranten, gezinsmigranten, vluchtelingen, het zijn allemaal nieuwkomers die een betere toekomst zoeken. Voor de één bestaan legale migratieroutes, voor de ander niet. De één komt in een detentiecentrum in Libië terecht, de ander in een vluchtelingenkamp in Jordanië, een opvangcentrum in Zweden of kan direct bij familie aansluiten in Duitsland.

Hoe wordt dit onderscheid gemaakt en hoe rechtvaardig is het? Deels gaat het hier om internationale afspraken waarbij een duidelijke scheiding wordt gemaakt tussen enerzijds migranten die uit eigen beweging zijn vertrokken en anderzijds vluchtelingen die weg moesten omwille van hun veiligheid. Volgens het VN-Vluchtelingenverdrag uit 1951 is een vluchteling “iemand die een ‘gegronde vrees’ heeft voor vervolging op grond van ras,

godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde maatschappelijke groep; en die in het herkomstland geen bescherming krijgt.”<sup>1</sup> Het verdrag verbiedt de 150 aangesloten landen – inclusief de gehele EU – om vluchtelingen naar hun herkomstlanden terug te sturen. Iedere vluchteling heeft recht op bescherming.

Tegelijkertijd blijven er veel onduidelijkheden bestaan. Het Vluchtelingenverdrag biedt weinig houvast als het gaat om mensen die om andere redenen dan vervolging vluchten – denk aan algehele onderdrukking in een dictatuur of klimaatrampen. Ook verplicht het verdrag niemand om vluchtelingen daadwerkelijk op te vangen. Ze kunnen evengoed worden doorgestuurd naar andere landen. Daarnaast is het aan landen zelf om de vluchtelingenstatus te bepalen, met veel verwarring als gevolg. Het ene land ziet Afghanistan als veilig land, en mensen die daaruit vertrekken dus als migrant. Terwijl de ander Afghanen een vluchtelingenstatus toekent, en daarmee een kans om asiel aan te vragen. En welke status zou de arbeidsmigrant uit Gambia moeten krijgen die eerst in Libië werk had gezocht, maar vervolgens naar Europa vlucht omdat het nu in Libië te onveilig is geworden?

Centraal hier staat uiteindelijk de vraag welke rechten iemand heeft om zich voor bepaalde of onbepaalde tijd elders te vestigen. Gaat dat over gegronde vrees als gevolg van oorlog en geweld? Of ook over armoede, werkloosheid of klimaatverandering? Hebben mensen dan minder geldige redenen om elders een beter toekomst te zoeken, en daarmee minder recht op het opbouwen van een nieuw bestaan?

---

<sup>1</sup>Het VN-Vluchtelingenverdrag staat ook wel bekend als het Verdrag van Genève. Verenigde Naties (VN) (1951). *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*.



## Kader 1.1. Waarom deze termen

*Bij het ontwikkelen van deze publicatie is veel discussie geweest over het gebruik van de termen ‘migrant’, ‘vluchteling’, ‘asielmigrant’ en ‘nieuwkomer.’ De vier termen worden vaak verschillend geïnterpreteerd. Wat verstaan wij hieronder en waarom?*

Met **migrant** doelen we in deze publicatie op een persoon die, om welke reden ook, van huis vertrekt om zich elders te vestigen. Sommige migranten vertrekken uit eigen wil, voor werk of studie. Anderen zien zich gedwongen te vertrekken uit vrees voor hun leven.

Een **vluchteling** is een migrant in die laatste categorie. Hij of zij onderscheidt zich van andere migranten in de reden van vertrek. In dit stuk gebruiken wij de term vluchteling zoals deze gedefinieerd wordt door de VN als iemand met ‘gegronde vrees’ voor vervolging. Over wat wel of niet ‘gegrond’ is, bestaan verschillende opvattingen. We gebruiken hierom ook de neutralere term ‘asielmigrant’.

Met **asielmigrant** doelen wij specifiek op migranten die bij hun vestiging in een ander land aanspraak proberen te maken op asiel: op toestemming tot (tijdelijk) verblijf gezien hun vervolging in het land van herkomst.

Ook maken we in dit stuk gebruik van de omvattende term **nieuwkomer**. Hiermee verleggen we bewust de nadruk op het moment van of reden voor vertrek, naar het moment van aankomst en vestiging. Een nieuwkomer staat in dit stuk voor iemand die nieuw een land binnen is gekomen en een (tijdelijke) verblijfstatus heeft gekregen.

Ten slotte, verdient de term **Nederlander** toelichting. Wij zien een Nederlander als iemand die in Nederland woont, een landgenoot ongeacht achtergrond. Met ‘van nieuwkomer naar Nederlander’ doelen we niet op een naturalisatieproces. Het gaat erom dat nieuwkomers hier thuis raken, dat ze beschouwd worden en zichzelf zien als mede-inwoners van dit land met alle daarbij horende rechten en plichten.

## Vraagstuk 2: Wat maakt een migratiesamenleving?

Migratie gaat niet alleen over mensen. Het gaat ook over samenlevingen en letterlijk over samenleven in de landen van aankomst. Nederland is, met gemiddeld zo'n 185.000 immigranten per jaar, een land van aankomst en vestiging [kader 1.2]. Maar Nederland is ook een land van vertrek. Jaarlijks emigreren zo'n 30.000 Nederlanders naar het buitenland. Meer dan de helft van de immigranten in Nederland gaat bovendien binnen tien jaar weer weg. De grootste groep onder hen die blijft, bestaat uit asielmigranten.

Hoe worden nieuwkomers Nederlanders? Wat wordt van hen verwacht en wat kunnen zij van de samenleving verwachten? Hierbij gaat het om fundamentele rechten en plichten, maar ook om kwesties als taal en toegang tot de arbeidsmarkt. Deze kwesties zijn niet nieuw: Nederland ontvangt al eeuwen nieuwkomers. Al eeuwen bestaat ook de vraag hoe om te gaan met nieuwkomers. De Sefardische Joden en Franse Hugenoten uit de 17e en 18e eeuw kregen lang niet altijd dezelfde rechten als andere inwoners, laat staan speciale voorzieningen. Door de geschiedenis heen kregen vluchtelingen hier slechts zelden steun vanuit de staat, maar werden ze – nog tot in de 20e eeuw – opgevangen door gemeenschappen die hetzelfde geloof of dezelfde etnische achtergrond deelden. De Belgen die naar Nederland vluchtten ten tijde van de Eerste Wereldoorlog moesten terecht bij hun katholieke geloofsgenoten in Brabant en Limburg. Van Joodse vluchtelingen in de jaren dertig werd verwacht dat ze bij Joodse Nederlanders in Amsterdam aanklopten.

Pas in de jaren vijftig en zestig van de 20e eeuw kwam hier structureel verandering in.<sup>2</sup> Met de ondertekening van internationale mensenrechtenverdragen en de opkomst van de verzorgingsstaat nam de overheid een grotere verantwoordelijkheid op voor het welzijn van al haar inwoners, ongeacht afkomst. Vluchtelingen kregen recht op opvang en nieuwkomers moesten gelijke kansen krijgen net als iedere inwoner van Nederland. Dat uitgangspunt bleek slechts het begin te zijn van een complex debat over integratie. Deze term kende en kent nog altijd veel interpretaties.

---

<sup>2</sup> Leo Lucassen (2004). *Oog voor lange lijnen*; Leo Lucassen (2006). *Gelijkheid en onbehagen: De wortels van het integratiedebat in West-Europa*.

Kabinetten hebben sinds de jaren tachtig wisselend de nadruk gelegd op emancipatie vanuit eigen etnische kring, sociaaleconomische aspecten en culturele assimilatie.<sup>3</sup> Ook de effecten van het beleid zijn wisselend. De integratie van de nieuwkomers die vanuit Turkije en Marokko in de jaren zeventig naar Nederland kwamen, wordt vaak als gefaald beschouwd.<sup>4</sup> In de statistieken zien we relatief hoge werkloosheidscijfers binnen deze groep. Tegelijkertijd valt een voorzichtige inloop op van achterstanden op de arbeidsmarkt en scholing onder kinderen van migranten.<sup>5</sup>

Inmiddels heeft Nederland te maken met weer nieuwe nieuwkomers uit landen als Syrië en Eritrea, maar ook uit EU-lidstaten als Polen en Roemenië. De verschillen tussen hen zijn groot. Voor allen blijft de vraag wat er nodig is om mee te kunnen draaien in de maatschappij en wie daarvoor verantwoordelijkheid draagt. Moeten nieuwkomers vooral zo snel mogelijk aan het werk en naar school? Of is het belangrijker dat zij zich aanpassen aan Nederlandse gebruiken en tradities? Uiteindelijk gaat het hier om de kwestie hoe we de samenleving zien in tijden van migratie. Wie is de ‘wij’ waarin nieuwkomers arriveren en wanneer maken ‘zij’ er onderdeel van uit?

---

3 Marcel Ham en Jelle van der Meer (2012). *De etnische bril. Categorisering in het Nederlandse integratiebeleid*.

4 Zie bijvoorbeeld: Paul Scheffer (2000). *Het multiculturele drama*; Sybrand van Haersma Buma (2017). “‘Verwarde tijden!’ die om richting vragen”. *H.J. Schoon-lezing*.

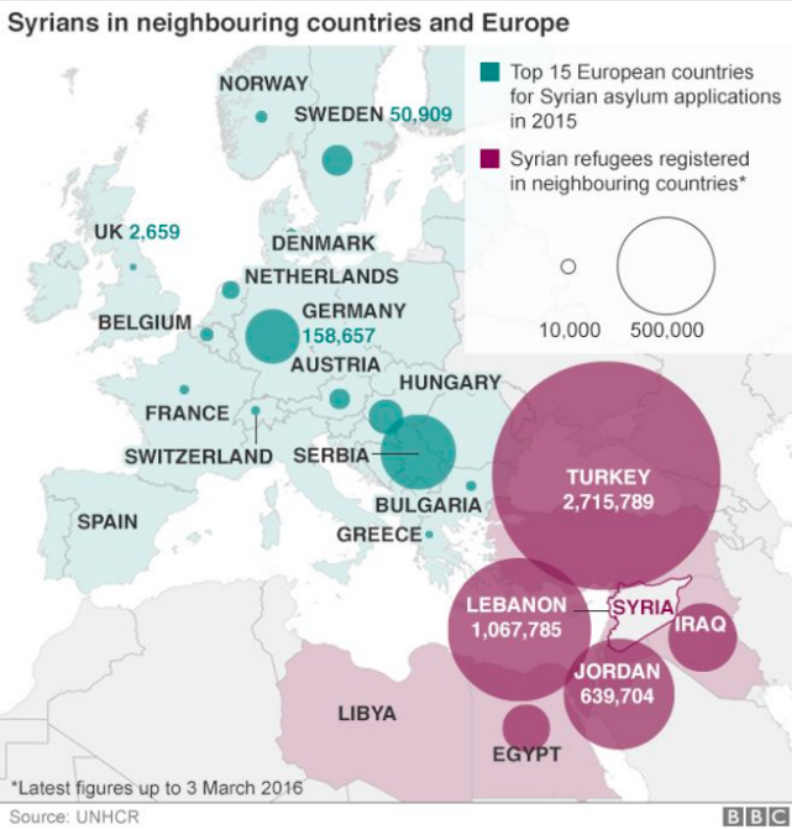
5 Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2016). *Integratie in zicht?*

## Kader 1.2. Migratiecijfers in Nederland

In Nederland komen er jaarlijks zo'n 185.000 immigranten binnen, gebaseerd op het jaarlijks gemiddelde van 2010 tot en met 2017. Hier zijn immigranten met een Nederlandse achtergrond meegerekend: gemiddeld zo'n 23.000 per jaar. Van de immigranten met een 1e generatie migratieachtergrond vertrekt ongeveer de helft binnen drie jaar. Opvallend is dat van de mensen met een 2e generatie migratieachtergrond er bijna twee keer zoveel mensen emigreren als immigreren (ruim 9.000 om ruim 16.000 in 2016). Westerse immigranten zijn na tien jaar in meerderheid weer weg, waar niet-westerse immigranten vaker blijven. Dit omdat van de eerste groep de reden om naar Nederland te komen voornamelijk werk is. Vluchtelingen die vanaf 2003 zijn gekomen, wonen voor het grootste gedeelte nog steeds in Nederland. Voor hen staat vaak de onveilige situatie in het herkomstland terugkeer in de weg.

Zie: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2018). Statline: Immi- en emigratie; per maand, migratieachtergrond, geslacht; CBS (2018). Statline: Bevolking met migratieachtergrond naar verblijfsduur in Nederland; CBS (2015). "Meeste immigranten binnen tien jaar weer weg".

### Kader 1.3. Opvang vluchtelingen in Europa en regio



Bron: United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2016). Dit is de VN-vluchtelingenorganisatie, in het Nederlands bekend als Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen.

### Vraagstuk 3: Wat maakt een ‘migratiecrisis’?

De afgelopen jaren is het beeld ontstaan dat Europa een ‘migratiecrisis’ ervaart.<sup>6</sup> Maar op het beeld van Europa als oog van de orkaan valt het een en ander af te dingen. Van de 60 miljoen vluchtelingen die wereldwijd op de vlucht zouden zijn, gaat het, volgens VN-statistieken, bij 38 miljoen om binnenlands ontheemden.<sup>7</sup> Zij maken geen onderdeel uit van internationale vluchtbewegingen en verblijven in eigen land, onder vaak erbarmelijke omstandigheden. Daarbij worden de meeste vluchtelingen opgevangen in omliggende landen. Libanon bijvoorbeeld huist ruim 1 miljoen Syriërs, Turkije ruim 3 miljoen.<sup>8</sup> EU-landen daarentegen, hebben in totaal net een miljoen Syrische asielaanvragen liggen [kader 1.3].

Op het moment zou de EU vooral te maken hebben met de ‘crisis’ van bootmigranten uit Afrika. Die migranten zijn er zeker en de druk op met name de Italiaanse kust is hoog. Maar de meeste Afrikaanse migratie vindt nog altijd plaats binnen het continent. Zo zag Uganda met het escalerende geweld in Zuid-Sudan haar vluchtelingenpopulatie binnen een jaar verdubbelen van 500.000 naar meer dan een miljoen.<sup>9</sup>

Tegelijkertijd kan moeilijk ontkend worden dat we leven in tijden van omvangrijke migratie. Daarbij valt op dat de aantallen zelf niet zo scherp zijn toegenomen als vaak wordt gedacht. Wel zijn migratiebewegingen aan het veranderen. Aan het begin van de 20e eeuw was Europa nog een continent van grote emigratie. Nu trekt zij eerder migranten aan. Ook zijn de drijfveren

---

6 Sinds 2015 wordt zowel in media als door politieke leiders in Europa vaak gesproken van een Europese ‘vluchtelingen- of migratiecrisis’ veroorzaakt mede door oorlogen en toenemende spanningen in het Midden-Oosten en Noord-Afrika. Zie bijvoorbeeld: “Rutte: vluchtelingencrisis risico voor Europese samenwerking”. *Financieel Dagblad*, 24 oktober 2015; en Berend Sommer (2017). “Italië: ‘EU laat ons in de steek bij migratiecrisis’”. *Elsevier Weekblad*, 14 augustus 2017.

7 Hierbij wordt de definitie van een vluchteling gehanteerd zoals beschreven in het Vluchtelingenverdrag. Zie Begrippenlijst en VN (1951). *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*.

8 UNHCR (2017). *Syria regional refugee response*. Laatst geraadpleegd op 19 september 2017.

9 Marie-Laurance Flahaux en Hein de Haas (2016). “African migration: trends, patterns, drivers”. *Comparative Migration Studies*, 4 (1); UNHCR (2017). “Uganda and UN to convene ‘solidarity summit’ amid fast-growing refugee emergency.” 21 juni 2017.

van migratie aan het veranderen. Naast bekende factoren als armoede en oorlog, wordt migratie bestendig door de technische mogelijkheden van een globaliserende wereld. Er is meer mobiliteit en er is meer informatie beschikbaar over migratiebestemmingen. Socio-economische ongelijkheden zijn toegenomen tussen en binnen bepaalde regio's. De rijkdom van verzorgingsstaten in Europa tekent zich scherp af tegen de diepe armoede in falende staten in Afrika. Landen zijn daarnaast economisch sterk afhankelijk van elkaar geworden. Velen hebben hun grenzen geopend voor de uitwisseling van goederen en, tot op zekere hoogte, van mensen. Inwoners zijn zich bewust van de ongelijkheden tussen hun eigen land en andere landen. Tel daarbij op klimaatverandering en je vindt een breed scala aan redenen waarom wereldwijd veel mensen op drift zijn en voorlopig zullen blijven.

De term crisis is slecht van toepassing op deze ontwikkelingen. Het schept een beeld van migratie als een tijdelijk fenomeen, iets wat Europese landen op eigen gelegenheid moeten en kunnen stoppen. Maar migratie betreft een langetermijngegeven met verstrekkende internationale oorzaken en gevolgen. Wat nu wordt ervaren als crisis zit met name in de omgang met huidige migratiebewegingen. Dit is ook een laatste voornaam vraagstuk dat we in dit stuk zullen behandelen. Hoe kunnen landen, in Europa en wereldwijd, migratie in goede banen laten lopen? Wat is nodig voor humane en rechtvaardige opvang van vluchtelingen en hoe kan voorkomen worden dat mensen zich überhaupt genoodzaakt zien om te vertrekken?

## 1.2. Visie en praktijk

Voor de één is migratie een catastrofe waartegen het eigen volk beschermd moet worden, voor de ander vormt het een ideaal voor een wereld zonder grenzen. Wat nodig is, is een toekomstbestendige kijk op migratie als permanente realiteit. Doel van deze sectie is om de basis van een sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie uiteen te zetten. De **fundamenten** zijn als volgt:

- I. Een waardig bestaan
- II. Op eigen kracht
- III. Verbonden nu en in de toekomst

Hieronder wordt ieder fundament kort toegelicht en aangegeven waar spanning op staat en welke afwegingen we daarbij maken.

### I. Een waardig bestaan

*“De fundamentele waarden van onze samenleving zijn vrijheid voor en gelijkwaardigheid van ieder mens, ongeacht opvattingen, geloof, seksuele geaardheid, gerichtheid of herkomst.”<sup>10</sup>*

Deze waarden vormen de basis van onze sociaal-liberale visie op migratie. Hieruit volgt dat iedereen recht heeft op een waardig bestaan. Niemand mag vervolgd worden vanwege zijn of haar achtergrond. Gebeurt dat wel, dan moet iemand bescherming kunnen krijgen in een veilig land. Ook als mensen om andere redenen willen migreren, dan dienen zij hierbij menswaardig behandeld te worden. Of iemand nu vertrekt voor werk, studie of gezin. Iedereen heeft recht “op een zo gezond mogelijk en volwaardig leven en op rechtvaardige behandeling door de overheid en door anderen.”<sup>11</sup>

Sociaal-liberaal is ook dat we verantwoordelijkheid nemen voor het waardige bestaan dat we elkaar gunnen – waar ook ter wereld. Essentieel hier is het uitgangspunt van vrijheid in verbondenheid. Geen mens is een eiland. Onze

---

10 VMS (2015). *Koester de grondrechten en gedeelde waarden*. P. 41.

11 VMS (2014). *Denk en handel internationaal*. P. 22.



vrijheden en kansen worden mede mogelijk gemaakt door onze omgeving. Daaruit volgt wederkerigheid: als mensen behandelen we elkaar zoals we zelf behandeld willen worden, migrant of geen migrant, hier of elders.

### *Spanningen*

In de praktijk van huidige migratiebewegingen staat spanning op deze kernwaarden. Vluchtelingenopvang is noodzakelijk om de vrijheid en gelijkwaardigheid van mensen in nood te waarborgen, maar kan tegelijkertijd tot nieuwe noodsituaties leiden voor weer andere mensen. Bij grote aantallen vluchtelingen bestaat het risico op voedseltekorten in het land van opvang, of (gewelddadige) conflicten tussen verschillende bevolkingsgroepen ter plekke. Ook andere vormen van migratie brengen risico's met zich mee. Een sterke toename van arbeidsmigranten kan tot spanningen leiden op de lokale arbeidsmarkt vanwege meer competitie en druk om lagere lonen te accepteren. Of er ontstaat rancune over de verschillende culturen en gebruiken die migranten meebrengen.

Om de vrijheid en gelijkwaardigheid van iedereen te kunnen waarborgen, vraagt migratie om strakke afspraken. Afspraken over de opvang van asielmigranten: in het land zelf, in de regio of elders in de internationale gemeenschap. En over andere vormen van migratie voor gezin, werk of studie. Internationaal dragen EU-landen hier, zoals we in hoofdstuk twee betogen, medeverantwoordelijkheid. Op nationaal niveau zijn humane voorwaarden nodig voor wie wanneer binnen mag. Ook dienen er, zoals hoofdstuk drie bespreekt, heldere verwachtingen en kansen te zijn voor de integratie van nieuwkomers.

Bij dit alles mogen de fundamentele waarden nooit uit het oog worden verloren. Dat doen we met bestaande overeenkomsten. Op het gebied van internationale migratie, en specifiek van asielmigratie, staat het VN-Vluchtelingenverdrag vooraan. We willen ons hieraan houden omdat het de intrinsieke waarde en gelijkwaardigheid van ieder mens wereldwijd vastlegt. Wel willen we kritisch kijken naar mogelijkheden om dit verdrag te herzien, zodat het beter aansluit op de realiteit van vandaag. Zo dient gekeken te worden naar de mate waarin mensen die het land ontvluchten wegens klimaatrampen

ook formeel als vluchteling kunnen worden beschouwd en naar mechanismen om naleving garanderen, desnoods met sancties. Voor migratievraagstukken op landelijk niveau biedt de Nederlandse Grondwet ten slotte de belangrijkste basis. Ook hierin zijn de fundamentele waarden van ieder mens vastgelegd. “Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld. Discriminatie wegens godsdienst, levensovertuiging, politieke gezindheid, ras, geslacht of op welke grond dan ook, is niet toegestaan.”<sup>12</sup> Het is de wet die voor iedereen in ons land geldt: geboren en getogen, net aangekomen, met of zonder verblijfstatus.

## II. Op eigen kracht

*“Mensen zijn zo creatief dat ze steeds opnieuw zelf oplossingen vinden. Wij willen dat de overheid deze kracht, vindingrijkheid en creativiteit ondersteunt en ruimte geeft.”<sup>13</sup>*

Nieuwkomers zijn op de eerste plaats mensen die een nieuw leven willen opbouwen. We zetten hen niet neer als slachtoffers, noch als profiteurs. We zeggen ook niet dat alle nieuwkomers per definitie goede bedoelingen hebben. Ons uitgangspunt is dat ieder mens een eigen wil heeft en het vermogen om zelf te oordelen en te handelen. Iedere nieuwkomer heeft het vermogen om een bijdrage te leveren aan de samenleving. Het is aan de overheid om dit vermogen te faciliteren.

Voor dit laatste baseren we ons op een positief begrip van vrijheid. Mensen – nieuwkomer of niet – dienen ruimte te krijgen om zichzelf te ontwikkelen. Men moet niet alleen beschermd worden tegen overheidsinmenging in hun persoonlijk leven – ook wel negatieve vrijheid genoemd. Er is ook een actieve rol voor de overheid weggelegd, gericht op “gelijkheid van kansen en mogelijkheden om het eigen lot te verbeteren.”<sup>14</sup> Dit noemen wij positieve vrijheid. Denk bijvoorbeeld aan het faciliteren van goed taalonderwijs of betaalbare huurwoningen. Vanuit het idee van positieve

---

12 Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (2008). Hoofdstuk 1. Grondrechten.

13 VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*. P. 35.

14 VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*. P. 34.

vrijheid vinden we dat er kansen moeten zijn voor nieuwkomers om in onze samenleving aan het werk te kunnen. Met de juiste condities willen we ervoor zorgen dat nieuwkomers zo snel mogelijk zelfredzaam zijn. Dat ze een bestaan kunnen opbouwen met eigen inkomen, een woning, een baan, een opleiding voor henzelf en hun familie. Dit is ook in het belang van de samenleving als geheel. Hoe meer mensen zichzelf kunnen redden, hoe minder publieke middelen er aangewend moeten worden om mensen te ondersteunen.

### *Spanningen*

Ook bij deze waarde zien we spanningen in de praktijk. Om te investeren in kansen voor nieuwkomers zijn algemene middelen nodig. De vraag rijst hoeveel van die middelen gebruikt mogen worden voor nieuwkomers die wellicht niet lang zullen blijven. Denk aan statushouders die, zodra ze een Europees paspoort hebben, verder trekken naar een ander EU-land<sup>15</sup> of aan migranten die hier voor seizoenswerk komen of een studie van vier jaar. Een ander dilemma betreft mensen die weigeren te investeren in hun eigen zelfredzaamheid, die opleidingen volgen noch werk zoeken. Zij moeten gelijke kansen krijgen als iedereen, maar die kansen zijn niet vrijblijvend.

Naast dat we kansen willen creëren, verwachten we van nieuwkomers dat ze hun kansen nemen. Dat ze zelf aan de slag gaan om hier een bestaan op te bouwen, om zich hun nieuwe samenleving eigen te maken, haar taal en wetten. We stellen bij nieuwkomers, net als bij Nederlanders, eisen aan samenleven. Centraal daarin staat: respect voor de fundamentele waarden van vrijheid en gelijkwaardigheid; inzet om in eigen bestaansonderhoud te voorzien; en nakoming van de wet.<sup>16</sup> Daarnaast kunnen specifieke verwachtingen worden gesteld, zoals meewerken aan taalcurricula en integratie- of werkbegeleidingstrajecten. Bij iedere verwachting blijft de leidraad dat we inzetten op de zelfredzaamheid van mensen. We verwachten niet van

---

15 Zo reisden ruim de helft van de Somaliërs die in de jaren 2000 in Nederland een status kreeg, direct door naar Engeland zodra ze een Europees paspoort hadden bemachtigd. Regioplan (2010). *Somaliërs in Nederland: Een verkenning van hun maatschappelijke positie en aanknopingspunten voor het beleid*. P. 12.

16 Zie ook paragraaf 3.1: *Integratie in de basis*.

nieuwkomers dat ze alles weten van Nederlandse gebruiken en tradities. Wel dat nieuwkomers leren hoe ze hier zo snel mogelijk hun eigen weg kunnen gaan, op eigen kracht.

### III. Verbonden nu en in de toekomst

*“Rechtvaardig is vanuit sociaal-liberaal perspectief wat een individu zou doen of nalaten als hij niet zou weten of hij in zijn huidige positie of in die van elk willekeurige andere betrokkene, nu en in de toekomst, zou verkeren.”<sup>17</sup>*

Niemand weet hoe migratie zich de komende decennia gaat ontwikkelen. Maar dat ze een realiteit van de toekomst zal zijn, staat voor ons buiten kijf. Dan is het rechtvaardig om duurzame keuzes te maken. We beperken ons niet tot de mensen die vandaag vanuit Afrika of het Midden-Oosten naar Europa komen. We kijken ook naar wat er nodig is om de vluchtelingen van morgen op te vangen en de migratie van de toekomst te reguleren. Nederland noch enig ander land kan dit op eigen houtje doen, zeker niet op de lange termijn. Voor duurzame oplossingen is internationale samenwerking noodzakelijk.

Bij duurzaamheid gaat het om “de vrijheid van ieder individu, nu en later, om zijn of haar eigen leven te leven.”<sup>18</sup> Hierbij speelt tevens de morele vraag wat we rechtvaardig vinden. Hoe zorgen we ervoor dat toekomstige generaties een kwalitatief goed leven kunnen leiden in Nederland en elders in de wereld? Wederom staat het idee van vrijheid in verbondenheid centraal. Mensen en de landen waarin ze wonen zijn onderling verbonden.<sup>19</sup> Wat in het ene land gebeurt, heeft effect op het andere land. Uit verbondenheid vloeit verantwoordelijkheid. Landen dienen mee te werken aan oplossingen voor de grensoverschrijdende problemen waar ze zelf aan bijdragen.

Migratie gaat over grenzen. De uitstoot van CO<sub>2</sub> in Europa, China en de Verenigde Staten draagt bij aan klimaatveranderingen – meer extreme droogte en regenval – op het Afrikaanse continent. Dat leidt weer

---

17 VMS (2013). *Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving*. P. 30.

18 VMS (2013). *Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving*. P. 16.

19 VMS (2014). *Denk en handel internationaal*. P. 23.

tot migratiebewegingen. Landen delen de verantwoordelijkheid om deze en andere grondoorzaken van migratie aan te pakken. Ook bereiken ze daarin het meeste effect als ze samenwerken. Alleen kan een land als Nederland weinig doen aan de verwoestijning van Senegal of Tsjaad. In Europees verband kan steviger geïnvesteerd worden in groene energie, maar ook in duurzame landbouw, werkgelegenheid, onderwijs en goed bestuur in de herkomstlanden van migranten. Dit zijn cruciale investeringen om mensen ter plekke een alternatief te bieden, een reden om voor thuis te blijven.

### *Spanningen*

Diverse spanningsvelden doen zich voor. Ten eerste kan migratie nooit helemaal voorkomen worden. Met de bevolkingsgroei in Afrika is de verwachting dat migratiebewegingen de komende decennia eerder toe dan af zullen nemen. Onderzoekers wijzen er bovendien op dat investeringen in herkomstlanden in eerste instantie migratie zullen versterken.<sup>20</sup> Daarnaast zien we een botsing tussen de wens en noodzaak voor internationale afspraken omtrent migratie enerzijds en nationale soevereiniteit anderzijds. Migratie gaat weliswaar over grenzen, maar landen gaan over hun eigen grenscontroles. Zij moeten zelf kunnen bepalen wie ze wel of niet toelaten. En zij hebben zo hun eigen nationale belangen, zoals het veiligstellen van grondstoffentoevoer of gunstige importtarieven. Die krijgen vaak voorrang op internationale afspraken over bijvoorbeeld klimaat, eerlijke handel of het verspreiden van vluchtelingen. Bovendien zien we grote verschillen in de mate waarin landen zich aan dergelijke afspraken houden. Het ene land vangt grote aantallen vluchtelingen op of besteedt veel aan ontwikkelingssamenwerking. Anderen bouwen hekken om vluchtelingen tegen te houden of doen conflicten verder oplaaien met wapenlevering aan de strijdende partijen.

Dit zijn spanningen om rekening mee te houden. Tegelijkertijd willen we ons er niet door laten verlammen. We werken met de beleidsinstrumenten die er zijn – van internationale verdragen over vluchtelingen en klimaat tot

---

<sup>20</sup> Zie interview met Ton Dietz in *de Volkskrant*: Carljine Vos (2017). “Hoe meer we investeren in Afrika, hoe meer migratie naar Europa: muren opwerpen heeft geen zin”. *De Volkskrant*, 26 augustus 2017.

EU-asielwetgeving – en met de landen die ze respecteren. Daarnaast zetten we in op nieuwe duurzame structuren. Structuren die migratie voorkomen dan wel reguleren. Maar ook structuren die ervoor zorgen dat landen baat kunnen hebben bij de migranten die bij hen aankloppen. We zien migratie niet slechts als realiteit waarmee we van doen hebben. We zien het ook als een dynamiek met veel potentie. De migranten van vandaag zijn de vernieuwende ondernemers van morgen.<sup>21</sup> Ze kunnen voor groei zorgen in krimpregio's, nieuwe markten aanboren in landen van herkomst en aankomst. Daarvoor zijn kansen nodig, realisme over wat op termijn haalbaar is, en een vooruitziende blik.

### 1.3. Afwegingen en keuzes

De bovenstaande pijlers vormen de fundamenten voor een sociaal-liberale visie op migratie. Ze maken duidelijk waar we voor staan: voor het recht van ieder mens – migrant of niet – om als gelijke en met waardigheid te worden behandeld; voor het inzetten op de eigen kracht van nieuwkomers om bij te dragen aan de samenleving; en voor een gedeelde internationale verantwoordelijkheid om nu en in de toekomst migratie in goede banen te leiden. Deze fundamenten komen echter niet zonder spanningen. Hoeveel mensen kan een land opvangen zonder uitputting van eigen voorzieningen of landbouwgronden? Wanneer krijgen nieuwkomers kansen op werk als daarmee druk ontstaat op de lokale arbeids- of woningmarkt?

Naast dergelijke afwegingen, zit er spanning tussen en binnen de fundamenten zelf. Als je de gelijkwaardigheid van alle Nederlanders serieus neemt, is het niet genoeg om te vertrouwen op zelfredzaamheid. We willen iedereen gelijke kansen gunnen en niemand aan zijn lot overlaten. Tegelijkertijd vinden we dat het mensen het zoveel mogelijk op eigen kracht moeten redden en niet afhankelijk mogen raken van hulp van anderen. Ook binnen het streven naar duurzaamheid en internationale samenwerking zien we botsingen. Wat

---

<sup>21</sup> Jaap den Hollander (2013). *Grenzen in beweging: De wereld van 1945 tot heden*.

goed is voor toekomstige generaties in het ene land, is niet per se goed voor huidige inwoners van het andere land.

Vanuit het besef dat iedere situatie anders is, maken we telkens nieuwe afwegingen. Afhankelijk van de context, zal soms het één zwaarder wegen dan het andere. Als een nieuwkomer pertinent niet op komt dagen op een aangeboden taalcursus, kan besloten worden om diens uitkering te beperken – ook al gaat dat ten koste van iemands gelijke kansen. Soms werkt het juist andersom. Een nieuwkomer die met oorlogstrauma's zit en mede daardoor niet aan haar sollicitatieplicht kan voldoen, moet geen boetes krijgen maar extra kansen om toch aan het werk te kunnen. De komende twee hoofdstukken werken dit soort dilemma's verder uit omtrent enerzijds EU-asielbeleid en anderzijds integratie van asielmigranten in Nederland. Daarbij vormt onze visie de leidraad voor migratiebeleid op basis van de waarde en eigen kracht van mensen, en van een gezamenlijke toekomst.





## 2. Samen verantwoordelijk: Een toekomstvast EU-asielbeleid

In 2015 kwamen meer dan één miljoen mensen naar Europa om asiel aan te vragen, twee keer zoveel als het jaar daarvoor.<sup>22</sup> Anno 2018 lijkt de hoogste piek voorbij, maar dat geeft geen garantie voor de toekomst. Mensen zullen naar Europa blijven komen om hier een beter leven te zoeken. De oorzaken van asielmigratie zijn voorlopig niet weg. In Syrië en andere delen van het Midden-Oosten is vrede ver te zoeken. Falende staten in Afrika zullen niet snel transformeren in welvarende democratieën. Het valt te verwachten dat er nieuwe jaren komen zoals 2015. Dan is een gezamenlijk asielbeleid onontbeerlijk. Hoe leiden we asielmigratie naar Europa in betere banen? Dit hoofdstuk zet de voornaamste **argumenten, problemen en oplossingsrichtingen** uiteen voor een toekomstvast EU-asielbeleid.

### 2.1. Waarom Europese samenwerking?

Europese samenwerking is in onze visie cruciaal in de aanpak van asielvraagstukken. De vluchtelingenpiek van 2015 maakte duidelijk dat lidstaten asielmigratie samen moeten regelen. Anders dreigen belangrijke Europese verworvenheden – bewegingsvrijheid, fundamentele waarden en solidariteit – (verder) in de knel te raken. Het vrije verkeer van mensen en goederen tussen lidstaten is niet vol te houden zonder gezamenlijk asielbeleid. Asielmigranten die aankomen in het ene Schengenland kunnen immers doorreizen naar het andere Schengenland. Landen kunnen grenscontroles opwerpen om deze verplaatsing tegen te gaan. Daarmee doen zij echter ook afbreuk aan de vrijheid van alle EU-inwoners om tussen lidstaten te bewegen.

Gezamenlijk beleid is daarnaast nodig voor het waarborgen van de fundamentele waarden die EU-lidstaten hebben vastgelegd: eerbied voor de menselijke waardigheid en voor mensenrechten, vrijheid, democratie, gelijkwaardigheid en de rechtsstaat. Alle lidstaten hebben zich aan deze

---

<sup>22</sup> Eurostat (2016). *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. P. 1.

waarden verbonden. Ze beschermen het recht van EU-inwoners om een vrij en volwaardig leven te kunnen leiden. Ze garanderen tevens het recht van vluchtelingen om asiel aan te vragen in de EU, om hier (tijdelijke) opvang te krijgen naar EU-maatstaven en niet naar een gevaarlijk land te worden gestuurd.<sup>23</sup> Om deze waarden in de praktijk te brengen, is afstemming nodig van beleid. Zodat iedereen op EU-grondgebied ook daadwerkelijk gelijk behandeld wordt.

Ten slotte, is samenwerking van belang om de solidariteit tussen lidstaten te handhaven, of eerder te herstellen. Solidariteit in Europa betekent dat als het ene land het moeilijk heeft, andere landen bijspringen. Op het gebied van asielmigratie wordt dit nu verzuimd. In de eerste helft van 2017 zijn er volgens UNHCR, de VN-Vluchtelingenorganisatie, bijna 100.000 asielmigranten aangekomen in de Europese Unie, waarvan ruim 80.000 op de kusten van Italië.<sup>24</sup> Afgezet tegen de totale EU-populatie van bijna 512 miljoen, gaat het hier om relatief kleine aantallen. Voor grenslanden als Italië en Griekenland, zijn de consequenties echter niet gering. Lokale gemeenschappen en autoriteiten kunnen de aankomst van asielmigranten op hun kusten niet aan. Asielmigranten bevinden zich vaak in erbarmelijke omstandigheden. Daarnaast heerst er onduidelijkheid onder lidstaten, asielmigranten en inwoners over wie nu wel of niet naar binnen mag. Onduidelijkheid brengt onrust. Het verzwakt draagvlak voor vluchtelingenopvang en ondergraaft de solidariteit tussen landen en mensen.

Migratie in Europa is een realiteit die dwingt tot duidelijkheid, zowel voor de inwoners van EU-lidstaten als voor asielmigranten. Beide groepen moeten zicht hebben op wie wel of niet opgevangen wordt en waar. Voor wie geen recht op asiel heeft, dienen er degelijke alternatieven te zijn zoals visa om te

---

23 In 2007 werd dit recht ook officieel vastgelegd in het Verdrag van Lissabon, dat in 2009 officieel in werking trad en door alle lidstaten is ondertekend. Voor de definitie van vluchteling verwijst Lissabon naar het VN-Vluchtelingenverdrag. EU (2007). *Verdrag van Lissabon*. Hoofdstuk 2. Art. 63.

24 Naar schatting 99.864 vluchtelingen kwamen via de zee naar Europa van januari 2017 tot en met juni 2017. UNHCR (2017). *Europe: Key data Q1+Q2*; Naar schatting 83.752 vluchtelingen kwamen via zee naar Italië van januari 2017 tot en met juni 2017. UNHCR (2017). *Italy: Sea arrivals dashboard*.

kunnen werken of studeren. Het is in ieders belang dat mensen weten hoe een asielpcedure en een mogelijk terugkeertraject werken, en dat asiel niet de enige optie is voor mensen die (tijdelijk) in de EU willen komen werken. Zodat migranten inzien wanneer ze wel of geen kans maken op verblijf in een lidstaat. Zodat EU-inwoners weten dat niet iedereen er zomaar in komt en mag blijven, ook niet door verder te reizen naar een andere lidstaat. Hiervoor is helder beleid nodig en moreel leiderschap. EU-lidstaten moeten gezamenlijk laten zien dat zij asielmigratie op humane en rechtvaardige wijze kunnen beheersen.

## **2.2. Te veel dwang, te weinig solidariteit**

Op dit moment bestaan al diverse mechanismen voor een gezamenlijk Europees asielsebeleid. Zo kennen we de Dublinverordening, Frontex en de zogenoemde EU-*hotspots* om grenslanden als Griekenland te helpen met de verwerking van asielaanvragen. EU-lidstaten moeten zich houden aan EU-wetgeving omtrent asielopvang- en procedures. Helaas blijft veel van dit beleid steken op gebrekkige implementatie en kent het weinig solidariteit en toekomstgerichtheid. Huidig beleid lijkt gebrand op het stoppen van de asielmigratie van vandaag. Het gaat voorbij aan de noodzaak om ook de vluchtelingen- en migratiebewegingen van morgen te reguleren.

### **Probleem 1: De crisis van het crisismanagement**

Een centraal probleem van het huidig EU-asielsebeleid zit in de implementatie. We zien een versnipperd landschap van commissies, agentschappen en werkgroepen die zich ieder op eigen wijze bezighouden met onderdelen van het beleid.<sup>25</sup> Het ontbreekt aan onderlinge communicatie en coördinatie. Iedere actor in het Europees asielspectrum heeft zijn of haar eigen belangen en vaak ook eigen geldstromen. Dit bemoeilijkt de handhaving van beleid. Lidstaten zijn bovendien grotendeels zelf verantwoordelijk voor de uitvoering. In die

---

25 Raphaëlle Faure, Mikaela Gavas en Anna Knoll (2015). *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*. Zie ook Bijlage II voor een overzicht van het EU-asielstelsel.

uitvoering voeren korte termijn eigen belangen vaak de boventoon.<sup>26</sup> Sancties komen slechts traag op gang als ze überhaupt worden doorgevoerd.

Daarnaast is de onderlinge onenigheid groot. Dat zien we op diverse beleidsterreinen binnen de EU. Omtrent asiel is de strijd de afgelopen jaren echter sterk toegenomen. Groot punt van verdeeldheid is of lidstaten wel of niet verplicht moeten worden om een bepaald aantal asielmigranten op te vangen en asielaanvragen over te nemen van lidstaten die een maximum hebben bereikt. Afspraken op dit gebied bestaan reeds, maar worden slecht nageleefd.<sup>27</sup> Asielmigratie ligt overal gevoelig. Zuidelijke lidstaten zijn huiverig voor verplichte opvang van de relatief grote aantallen asielmigranten die bij hun grenzen aankloppen. Oost-Europese landen waren tot voor kort – en zijn op zekere hoogte nog steeds – zelf landen waaruit mensen emigreren en slecht berekend op immigratie.<sup>28</sup> In West- en Noord-Europa staan politici onder publieke druk van opkomende anti-migratiebewegingen om een hard asielbeleid te voeren met zo min mogelijk inmenging van de EU.

In deze context is het lastig overeenkomst te vinden over EU-asielbeleid. Lidstaten werken onvoldoende mee met een agentschap als Frontex om de buitengrenzen beter te (laten) controleren. Er worden te weinig gezamenlijke fondsen ter beschikking gesteld om de opvang in Griekenland te kunnen verbeteren of om de grenslanden te ondersteunen bij het verwerken van asielaanvragen. Gevolg is inconsequent beleid dat intern de positie van EU-lidstaten omtrent migratie verzwakt. Inwoners verliezen vertrouwen dat hun leiders migratiebewegingen kunnen beheersen. Diezelfde leiders zijn weer voorzichtig met meewerken aan beleid dat op weinig consensus rust.

---

26 Maarten den Heijer, Jorrit Rijpma en Thomas Spijkerboer (2016). “Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the Common European Asylum System”. *Common Market Law Review*, 53 (3).

27 Illustratief is de afspraak dat EU-lidstaten asielmigranten uit onder meer Griekenland en Italië zouden opnemen volgens een quotasysteem. Slechts 5% van het totaal aantal herplaatste asielmigranten is onder het huidige systeem daadwerkelijk opgevangen. Dat zijn 8.000 van de 160.000 vluchtelingen die waren aangemerkt voor herplaatsing. Europese Commissie (2016). *Factsheet Relocation and Settlement*.

28 Zo verklaarden Hongarije, Polen, Slowakije en Tsjechië in september 2015 dat ieder voorstel voor verplichte en permanente quota van vluchtelingenopvang onacceptabel zou zijn. Zie: Visegrádgroep (2015). *Joint statement of the Head of Government of the Visegrad Group countries*. 4 september 2015.

Extern zijn er ernstige consequenties voor asielmigranten zelf. Humanitaire crises dreigen of vinden al plaats in Griekenland, Italië, Turkije, Libië en op de Middellandse Zee [kader 2.1]. EU-afspraken met zogeheten veilige derde landen over de opvang van asielmigranten verlopen moeizaam en lijken bij te dragen aan weer nieuwe mensenrechtenschendingen. Door de onderlinge verdeeldheid staan EU-lidstaten zwak in onderhandelingen met deze landen en met veilige herkomstlanden. Er ontstaat een vicieuze cirkel waarin verdeeldheid leidt tot zwakte en vice versa. Een cirkel waarin noodoplossingen vaak het hoogst haalbare lijken te zijn voor vraagstukken die nog lang bij ons zullen blijven.

## Kader 2.1. Humanitaire ramp in cijfers

*In 2016 verdronk een recordaantal van ruim 5000 migranten tijdens hun oversteek van de Middellandse Zee. Daarbij verschoof de migratieroute deels van Turkije-Griekenland naar Libië-Italië. Op die laatste route nam het aantal verdrinkingen in 2016 sterk toe.*

### Mortality rate among migrants crossing the Mediterranean



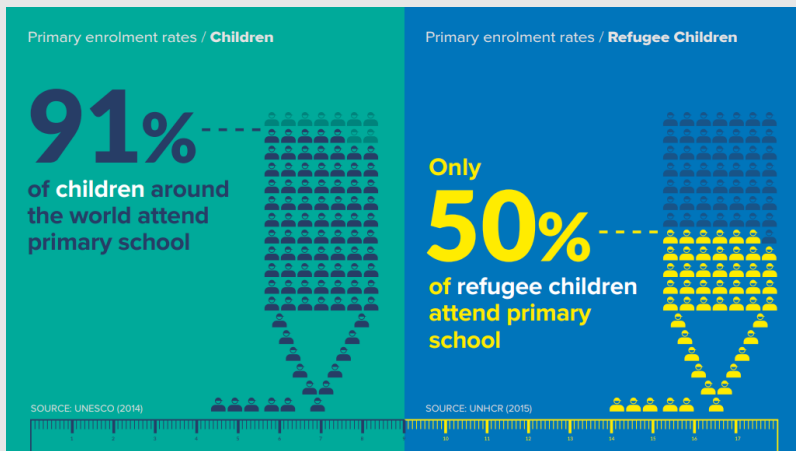
2016 will be the deadliest year on record for refugees and migrants coming to Europe. Read more: [odi.org/migration](http://odi.org/migration)



Bron: UNHCR (2016). "Mediterranean death toll soars to all-time high." 25 oktober 2016.

## Kader 2.1. (vervolg)

*In juni 2016 had slechts 39% van de kinderen in Turkse vluchtelingenkampen toegang tot primair en secundair onderwijs. In Libanon was dit 40%. Dit betekent dat bijna 900,000 Syrische vluchtelingenkinderen niet naar school gaan.*



Bron: UNHCR (2016). *Missing out: Refugee education in crisis.*

## **Probleem 2: Wanneer de een meer gelijk is dan de ander**

Het falen van huidig EU-asielbeleid is niet alleen een kwestie van slechte uitvoering en onderlinge onenigheid. Er zitten twee fundamentele weeffouten in: de focus op dwang en het gebrek aan solidariteit. Deze weeffouten komen met name naar voren in het Dublinsysteem. Centraal hierin staat dat asielaanvragen in één EU-land behandeld worden, bij voorkeur het land van aankomst. Dit om te voorkomen dat lidstaten asielmigranten door kunnen sturen naar een andere lidstaat of dat asielmigranten zelf bij telkens andere lidstaten proberen om asiel te krijgen. In de praktijk werkt Dublin slecht. Sinds de eerste overeenkomst van 1990 zijn er daarom al diverse aanpassingen geweest. Nu wordt er onderhandeld over Dublin IV [kader 2.2].

Het kernprobleem van dwang keert terug in alle Dublinovereenkomsten tot nu toe.<sup>29</sup> Ze laten asielmigranten weinig tot geen keuze wat betreft het land waar ze asiel kunnen krijgen. Asielmigranten hebben enige invloed op het land van aanvraag, zeker als ze per vliegtuig reizen. De meesten echter reizen over land of over zee en zijn zodoende door Dublin genoodzaakt om hun aanvraag te doen in een beperkt aantal grenslanden. Vaak zijn dit niet de landen waar asielmigranten willen blijven. Liefst reizen ze door naar Duitsland of Zweden, waar ze wellicht familie hebben, een sociaal netwerk of kansen op werk. Dwang is ook de basis voor het accepteren van asielaanvragen. De ene lidstaat moet procedures starten voor asielzoekers die als eerste bij hun grenzen aankloppen. De andere lidstaat kan – met de laatste aanpassingen van Dublin – verplicht worden een aantal asielzoekers over te nemen van die eerste landen van aankomst of kan deze verplichting afkopen. Principe blijft dat van een gedwongen opname van willekeurige asielzoekers. Er wordt niet gekeken naar een goede match, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt, noch worden landen gestimuleerd of effectief ondersteund om hun asielprocedures op orde te krijgen.

---

<sup>29</sup> Den Heijer, Rijpma en Spijkerboer (2016). “Coercion, prohibition, and great expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System”. P. 6.



Ook het tweede probleem van gebrek aan solidariteit onder lidstaten en onder asielmigranten kenmerkt de opeenvolgende Dublinovereenkomsten. In een unie van gelijkwaardige lidstaten past het niet dat het ene land puur vanwege zijn geografische ligging veel meer asielzoekers moet opvangen dan andere landen. Het is tegenstrijdig met de kernwaarden van de EU dat opvang voor asielzoekers in sommige plekken onder de minimumstandaard is. Het is onrechtvaardig dat mensen in Zweden een procedure van een paar maanden doorlopen in een centrum met degelijke voorzieningen, terwijl ze in Griekenland jarenlang vastzitten in noodkampen onder erbarmelijke omstandigheden, zonder zelfs maar het begin van een procedure. Toch is dit nu de realiteit. Een realiteit die schadelijk is voor zowel de verbondenheid tussen lidstaten als de geloofwaardigheid van een Europa dat zegt de menswaardigheid van iedereen te eerbiedigen.

## Kader 2.2. Dublin IV

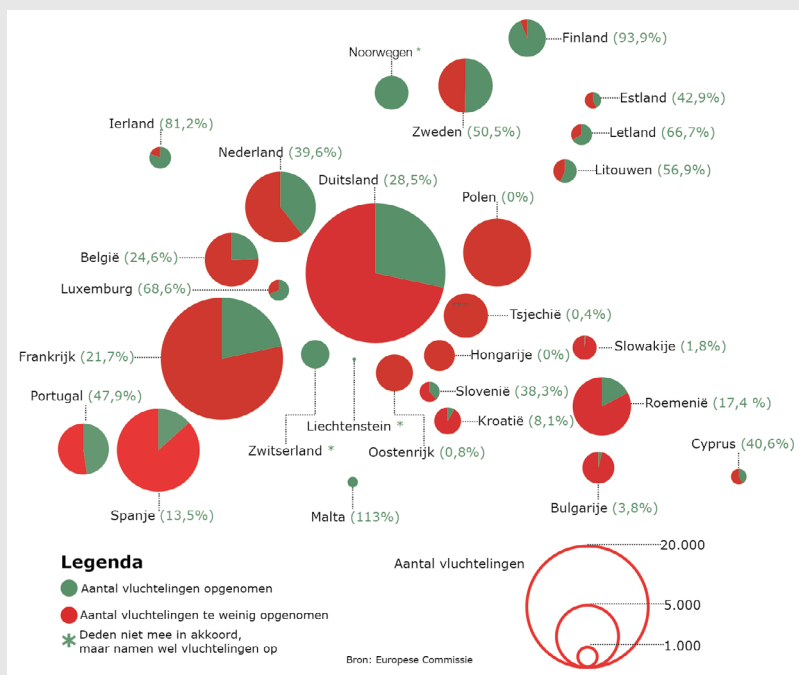
*Dublin IV is het nog niet aangenomen voorstel voor aanpassingen van de Dublinverordening. Het Parlement heeft zijn standpunt hierover bepaald; de Raad verwacht er in juni 2018 over te stemmen. Onder de voornaamste wijzigingen zijn:*

- *Billijkheidsmechanisme:* Bij 1) normale omstandigheden blijft Dublin in stand zoals deze is. Bij 2) een asielmigratiepiek treedt een corrigerend toewijzingsmechanisme in werking. Zodra een land een hoeveelheid aanvragen ontvangt dat meer dan 150% van het afgesproken aantal overschrijdt, worden alle nieuwe aanvragers ongeacht hun nationaliteit over de EU herverdeeld. Dit geldt totdat het aantal aanvragen weer beneden dat niveau ligt. Een lidstaat heeft de mogelijkheid om tijdelijk niet aan de herverdeling deel te nemen en moet dan een ‘solidariteitsbijdrage’ van €250.000 betalen aan de lidstaat waar de persoon wordt geplaatst. Vooral over dit laatste voorstel is nog veel discussie.
- *Speciale voorprocedure:* Naast de verplichting om een asielaanvraag in de lidstaat van binnenkomst te behandelen komt de verplichting om na te gaan of de aanvraag niet-ontvankelijk is omdat de aanvrager afkomstig is uit een eerste land van asiel of een veilig derde land. Indien dit het geval is, zal de aanvrager daar naar worden teruggestuurd.
- *Minder mobiliteit:* Nieuwe wettelijke verplichtingen voor asielaanvragers, inclusief de verplichting om te verblijven in de lidstaat die verantwoordelijk is voor hun aanvraag, geografisch beperkte ontvangstvoordelen en sancties bij niet-naleving.

**Problematisch** is dat Dublin IV geen lange termijn oplossing biedt voor het gebrek aan solidariteit binnen de EU. De ongelijkheden van het Dublinsysteem blijven bestaan. Lidstaten kunnen nog steeds asielmigranten weigeren. Ook wordt te weinig gekeken naar individuele

omstandigheden. Asielmigranten lopen risico op blinde uitzetting naar veilige derde landen waar een humane behandeling niet gegarandeerd is [kaders 2.3 en 2.4].

**Illustratief** voor het gebrek aan solidariteit is de slechte naleving van afspraken over herverdeling van asielmigranten vanuit Italië en Griekenland. Zo beloofde Nederland 6000 mensen op te nemen, maar zijn er ruim twee jaar na de gemaakte afspraken slechts 2300 overgebracht. Andere landen namen nauwelijks (Tsjechië: 12) tot geen (Hongarije) asielmigranten op.



Bron: NOS (2017). "Herverdeling van vluchtelingen: Tsjechië zag en ziet het niet zitten". 26 september 2017. Zie ook: European Council of Refugees and Exiles (2016). *Comments on the Commission proposal for a Dublin IV Regulation*; Tamara Tubakovic (2017). "A Dublin IV recast: A new and improved system?" *Egmont European Policy Brief* 43.

### Probleem 3: Korte termijn en averechts

Het grootste knelpunt van huidig EU-asielbeleid ligt ten slotte bij de neiging tot kortzichtige oplossingen. Grondoorzaken van migratie krijgen niet de aandacht die ze verdienen. De focus ligt op het tegenhouden van huidige vluchtelingenbewegingen door het ontmantelen van smokkelroutes of scherpere grenscontroles.<sup>30</sup> Het zijn belangrijke maatregelen, maar op de lange termijn lossen we er weinig mee op.

We hebben immers niet te maken met een tijdelijke ontwikkeling die weer overgaat. Al decennia komen (asiel)migranten uit Afrika en Azië naar Europa. Sinds de jaren zestig van de 20e eeuw kent Europa meer immigratie dan emigratie.<sup>31</sup> Naast de vraag naar arbeidsmigranten, kan dit niet los worden gezien van Europa's koloniale geschiedenis. Veel voormalige koloniën hebben banden behouden met hun vroegere kolonisators, en omgekeerd. Landen als Algerije en de Democratische Republiek Congo kennen grote diaspora in respectievelijk Frankrijk en België. Dergelijke diaspora zorgen voor een permanent netwerk voor nieuwkomers en voor constante informatie over de belofte van welvaart in Europa.

Slechts een klein deel van deze mensen, vlucht voor (tijdelijk) oorlogsgeweld. Voor veruit de meesten gelden diepliggende problemen in het land van herkomst, zoals structurele armoede, werkloosheid, corruptie en droogte. Europese landen droegen en dragen nog steeds bij aan dergelijke problemen. De willekeurige grenzen die Europese machthebbers in het verleden hebben getrokken in Afrika en Azië, werken door in spanningen tussen bevolkingsgroepen vandaag. EU-gelden om mensensmokkel tegen te houden, komen, onbedoeld maar evengoed, terecht bij corrupte machthebbers. Daarnaast spelen demografische kwesties. Afrika maakt een periode van sterke bevolkingsgroei door. De populaties zijn jong en werk is schaars.

---

30 Sergio Carrera ea. (2015). *The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities.*

31 Eurostat (2017). *Asylum statistics*; Sara de la Rica, Albrecht Glitz en Francesc Ortega (2013). *Immigration in Europe: Trends, policies and empirical evidence.* Pp. 5-7, 94.

Er wordt onvoldoende gedaan om asielmigratie op de lange termijn te voorkomen. In tegendeel zelfs. Met de beperkte mogelijkheden voor reguliere migratie voor werk, studie of gezinsvorming of -hereniging, werken EU-lidstaten asielaanvragen eerder in de hand. Iemand uit Senegal of Gambia maakt vrijwel geen kans op een verblijfsvergunning in de EU. Hij of zij moet hier directe familie hebben of zeer hooggekwificeerd zijn om in aanmerking te komen voor een werk- of studievizum.<sup>32</sup> Voor wie toch een poging wil wagen, bestaat geen andere optie dan mee te varen met vluchtelingenbewegingen en asiel aan te vragen. Slaagt de oversteek, dan keren nog maar weinigen terug, ook niet nadat de aanvraag is afgewezen. Men verdwijnt nog liever in de illegaliteit. Thuis is immers amper toekomstperspectief en na de reis is het geld meestal op.

Dat brengt ons bij een laatste punt van kortzichtigheid. EU-beleid ondermijnt nu de mobiliteit van migranten. Lang niet iedereen die naar Europa komt, wil daar perse een heel leven blijven. Mensen hopen geld te verdienen of een goede studie te volgen om daarna thuis een beter leven te kunnen leiden. Eerder bestonden hier meer mogelijkheden voor. Vóór ‘Schengen’ – het verdrag dat het vrije verkeer van personen in Europa regelt – kenden sommige EU-landen nog redelijk flexibele migratieregels. Zo konden seizoenswerkers vrij eenvoudig op en neer reizen tussen Marokko en Spanje.<sup>33</sup> Met ‘Schengen’ werd het buitengrensbeleid over de gehele EU aangescherpt. Anders zou een Marokkaanse seizoenswerker vanuit Spanje te gemakkelijk door kunnen reizen naar andere lidstaten. De consequentie is wel dat deze migrant nu helemaal niet meer heen en weer reist. Mocht hij een verblijfsvergunning hebben gekregen,

---

32 Een voorbeeld is de zogeheten ‘European Blue Card’. Slechts hoogopgeleide migranten maken kans via deze mogelijkheid naar een EU-lidstaat te komen. Daarbij worden ze echter ontmoedigd door ingewikkelde procedures die per lidstaat kunnen verschillen. Zie: Maria Vincenza Desiderio (2016). “Blue card redux: European Commission plan to recast work permit for highly skilled holds question marks”. *Migration Policy Institute*.

33 Arbeidsmigratie tussen Spanje en Marokko viel sterk terug mede door de met Schengen opgestelde strengere grenscontroles rond Gibraltar. Carmen González Enríquez en Miquel Reynés Ramón (2010). *Circular migration between Spain and Morocco?: Something more than agricultural work*.

dan zal hij niet snel het risico willen lopen die weer te verliezen door terug te gaan naar Marokko. Hij blijft in Spanje, liefst met het hele gezin.

### 2.3. Afwegingen en keuzes

Het EU-asielbeleid laat nu veel te wensen over. Ook huidige plannen voor beleidshervorming pakken de fundamentele problemen omtrent asielmigratie onvoldoende aan.<sup>34</sup> De rest van dit hoofdstuk bespreekt concrete voorstellen om die problemen aan te pakken. Daarvoor zetten we uiteen waarom we deze keuzes maken.

Een eerste voorname keuze betreft het inzetten op **gezamenlijk EU-asielbeleid**. Dit is geen vanzelfsprekende keuze in een tijd dat er juist geluiden opgaan voor minder Europese samenwerking. De afweging die we hierbij maken, keert terug naar het eerste fundament van onze migratievisie: het waarborgen van een waardig bestaan voor ieder mens. Bij asielmigratie staat dit bestaan op het spel. Mensen verlaten niet voor niets huis en haard. Zij moeten kunnen rekenen op humane behandeling, waar ze ook naar toe gaan. Gezamenlijk beleid is het beste middel om dit doel te bereiken binnen de context van de EU. Omdat EU-lidstaten onderling verbonden zijn en verantwoordelijkheid delen voor wat hen allen aangaat. Omdat asielmigratie per definitie over de grenzen van individuele EU-lidstaten gaat. Gezamenlijk beleid is echter geen doel in zichzelf, noch heiligt het alle middelen. Het moet transparant zijn, controleerbaar en democratisch. Lidstaten dienen zoveel mogelijk betrokken te worden bij besluiten die weer inzichtelijk moeten zijn voor hun inwoners en voor asielmigranten. Universele mensenrechten zijn leidend bij ieder aspect van het beleid. Daarbij zijn we pragmatisch. Samenwerking werkt niet altijd. Bij het ontwikkelen van gezamenlijk asielbeleid moet telkens opnieuw worden gekeken naar de realiteit. Soms zal eerst op de korte of middellange termijn geëxperimenteerd moeten worden met een kleine

---

<sup>34</sup> Zie Bijlage II voor een overzicht van het huidige EU-asielsysteem en voorstellen voor aanpassing.

groep lidstaten om vervolgens beleid op langer termijn en met alle lidstaten samen verder uit te werken.

Een tweede keuze is **opvang van asielmigranten door de EU**. Ook hier gaat het om een lastig actueel vraagstuk: wie draagt verantwoordelijkheid voor internationale vluchtelingen? Wat ons betreft is dat de gehele internationale gemeenschap. Vanuit het idee van lotsverbondenheid tussen mensen en landen, vinden we dat de EU meedeelt in de verantwoordelijkheid voor mensen in nood – ongeacht hun afkomst. Hun opvang mag niet volledig uitbesteed worden aan landen buiten de EU. Wel willen we inzetten op zoveel mogelijk opvang in de aanpalende regio van de crisisgebieden zelf. Zodat mensen makkelijker terug kunnen als de situatie dat toelaat. Het is essentieel dat zij hier een menswaardige behandeling krijgen en, zeker bij een lang verblijf, kansen op scholing en werk. Afspraken over opvang in zogeheten ‘veilige derde landen’ [kaders 2.3 en 2.4] maken we alleen onder strikte voorwaarden. Vooraf moeten strakke kaders en controlemechanismen worden gesteld die de veiligheid en humane opvang van mensen ter plekke waarborgen. We zien deze afspraken vooral als tijdelijke maatregel die kan worden ingezet bij een hoge piek in asielmigratie, en dus niet als structurele oplossing. Voor de lange termijn geldt dat lidstaten asielaanvragen rechtvaardig moeten kunnen verwerken op EU-grondgebied in combinatie met structurele investeringen in de regio’s waar asielmigranten vandaan komen.

Dat brengt ons bij een laatste, maar wellicht belangrijkste keuze die we maken voor **langetermijnbeleid**. We zetten ons af tegen de trend binnen de EU en haar lidstaten om slechts op korte termijn migratiebewegingen in te dammen. Dat verlicht wellicht tijdelijk de druk, maar doet niets voor migratiebewegingen die nog zullen volgen. In plaats daarvan gaan we uit van de focus binnen het sociaal-liberaal gedachtegoed op toekomstbewaking: we kijken vooruit naar volgende generaties.<sup>35</sup> Investeren in de samenlevingen van herkomstlanden vandaag is nodig om te zorgen dat de migrant van morgen niet meer de

---

35 VMS (2013). *Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving*.

smokkelaars boot naar Europa hoeft te nemen. Daarbij kijken we ook naar wat er nu moet gebeuren. De grote aantallen asielmigranten die de afgelopen jaren de EU in probeerden te komen, vragen om directe actie: versteviging van de buitengrenzen en een strenge aanpak van mensensmokkel; EU-transitiecentra van waaruit kansloze asielzoekers snel worden teruggestuurd. Dergelijk beleid moet echter stevig aangevuld worden met structurele investeringen in beter bestuur, onderwijs en werkgelegenheid in de landen van herkomst, én in meer en betere mogelijkheden voor (tijdelijke) arbeidsmigratie naar de EU. Ontwikkelingsbeleid dient gekoppeld te worden aan migratiebeleid en vice versa. Ten slotte, zijn we realistisch over de toekomst. Er zullen altijd pieken en dalen zijn in asielmigratie als gevolg van oorlogen of rampen. Dit kunnen we niet voorkomen. Maar we kunnen asielmigratie wel beter beheersbaar maken door nu vooruit te kijken. Door landen stabiel te maken zodat ze een (volgende) crisis beter aan kunnen. Door te zorgen dat mensen perspectieven hebben om voor thuis te blijven.



### Kader 2.3. Veilige derde landen I: Turkije als model?

*Over het tegenhouden, opvangen of terugnemen van asielmigranten probeert de EU al jaren afspraken te maken met zogebeten ‘veilige derde landen’ buiten de EU. Het past in een trend waarbij lidstaten de verantwoordelijkheid voor opvang van asielzoekers verschuiven buiten de EU – zie de afspraken tussen de EU en Turkije. Hierbij stuiten wij op bezwaren. Wat verstaan we onder een veilig derde land en welke afspraken moeten wel – of juist niet – gemaakt worden?*

**Definitie:** De term ‘veilige derde landen’ wordt gebruikt voor landen waar asielzoekers redelijkerwijs asiel kunnen (en hadden moeten) aanvragen, bijvoorbeeld omdat ze er doorheen zijn gereisd. Belangrijk vereiste is dat deze landen veilig zijn. Veilige derde landen zijn niet hetzelfde als veilige herkomstlanden. De laatste term gaat over de kern van het asielrecht. Een asielzoeker uit een veilig herkomstland heeft geen recht op het non-refoulement principe en kan worden teruggestuurd.

**Turkije:** De EU-Turkije afspraken van maart 2016 zijn een voorbeeld van asielafspraken tussen de EU en een ‘veilig derde land’. De afspraken hielden in dat asielzoekers die via de Grieks-Turkse grens de EU binnenkomen, teruggestuurd worden naar Turkije en dat EU-lidstaten zorgden voor herplaatsing van Syrische vluchtelingen die in Turkije zijn. Hier stond onder meer tegenover dat Turkije financiële hulp zou ontvangen en dat de mogelijkheid zou ontstaan tot vrij reizen naar de EU voor Turkse burgers.

**Controversieel:** Vluchtelingen worden nu weliswaar teruggestuurd naar Turkije, maar van herplaatsing komt weinig terecht. Naast de haperende uitvoering, bestaan er grote zorgen over de mensenrechtensituatie en de veiligheid van vluchtelingen in Turkije.

## Kader 2.4. Veilige derde landen II: Wat gaat mis, wat moet anders

*Wat gaat mis: De problemen omtrent afspraken met veilige derde landen gaan verder dan het voorbeeld van Turkije [kader 2.3]. We noemen de voornaamste:*

- *Geen eenduidige EU-definitie* van wat een veilig derde land is: er zijn criteria in de asielprocedurerichtlijn, maar lidstaten hebben veel beoordelingsvrijheid in hoe en welke landen ze aanmerken als veilig. Dit kan nu ook als een derde land niet volledig het VN-Vluchtelingenverdrag toepast. Daarmee distantieert de EU zich van het verdrag als grondslag voor haar asielsebeleid. Ook ontstaat er verwarring. Sommige lidstaten houden wel het verdrag aan, anderen niet. Bij de EU-Turkije afspraken beoordeelde Griekenland Turkije eerst als veilig, maar werd dit later in beroep tegengesproken.
- *Geen eenduidig toegepaste EU-criteria* voor wanneer een asielzoeker naar een veilig derde land mag worden gestuurd. Dit hangt naast de veiligheidssituatie af van de mate waarin sprake is van een connectie tussen de persoon en het land in kwestie. Volgens de UNHCR moet dit individueel beoordeeld worden en is doorreis alleen niet voldoende. EU-lidstaten interpreteren dit verschillend. Hongarije weigert iemand toegang als deze via een buurland gesmokkeld is. Bij de afspraken met Turkije kunnen asielzoekers worden teruggestuurd als zij daar slechts door heen zijn gereisd.
- *Informeel afspraken* met derde landen zoals Turkije ontberen essentiële controle- en verificatiemechanismen. Ze zijn buiten het Europees Parlement gemaakt en niet juridisch vastgelegd. Hierdoor kunnen ze ook moeilijk worden aangevochten en is de uitvoering grotendeels afhankelijk van Grieks recht en niet van EU-recht.

*Hoe anders: Eventuele nieuwe afspraken met veilige derde landen zouden alleen gemaakt moeten worden met eenduidig EU-beleid. Dit moeten de kernvoorwaarden zijn:*

- *Een consequent toegepaste EU-definitie en -lijst van veilige derde landen met criteria in lijn met een volledige toepassing van het VN-Vluchtelingenverdrag. Deze lijst mag het individuele recht op asiel niet inperken. Ook zullen constante updates van de lijst nodig zijn en prikkels om ervoor te zorgen dat lidstaten zich hieraan houden.*
- *Bindende EU-verordeningen over wanneer asielzoekers naar veilige derde landen kunnen worden gestuurd. Inclusief een lijst met derde landen die wordt aangepast afhankelijk van de (veranderende) situatie ter plekke en criteria die worden vastgesteld op basis van onafhankelijke data en persoonlijke gegevens van de asielzoeker in kwestie.*
- *Formele afspraken met veilige derde landen met goedkeuring van het Europees Parlement en volgens de EU-wetgevingsprocedure. Binnen deze afspraken moeten strikte kwaliteitseisen worden opgenomen over de opvang van asielzoekers en regelmatige evaluaties om de uitvoering hiervan te controleren.*
- *Langetermijnstrategie om asielmigratie naar de EU of derde landen te voorkomen door voor betere alternatieven te zorgen voor asielmigratie en te investeren in zowel herkomstlanden als opvang in de regio.*

NB. Bij de oplossingsrichtingen in paragraaf 2.4 worden bovenstaande aanbevelingen verder uitgewerkt. Zie o.a.: EC (2016). “Commissie kondigt nieuwe migratiepartnerschappen aan: meer samenwerking met derde landen om migratie beter te beheren”. 4 mei 2016; Anne Laferrère en Anna Knoll (2016). “Is the EU’s migration partnership approach with African countries balanced?” *Vita International*, 26 oktober 2016; European Council on Refugees and Exiles (ECRE) (2016). *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*; Violeta Moreno-Lax. (2015). *The legality of the “safe third country” notion contested: Insights from the law of treaties*.

## 2.4. Oplossingsrichtingen

Met onderstaande oplossingsrichtingen kijken we naar de **gehele asielmigratieketen**; van grondoorzaken via aankomst in de EU tot aan vestiging in een lidstaat of terugkeer naar herkomstland. We nemen drie uitgangspunten voor een gezamenlijk EU-asielbeleid:

- I. Gedeelde verantwoordelijkheid voor en gelijke verdeling van asielaanvragen
- II. Haalbaar beleid met inzet op motivatie van lidstaten en asielmigranten
- III. Duurzame alternatieven voor asielmigratie

Voor ieder uitgangspunt doen we een aantal praktische voorstellen die elkaar kunnen aanvullen, zonder dat ze elkaar uitsluiten. Waar het past in onze visie bouwen we voort op bestaand beleid.

### **I. Gedeelde verantwoordelijkheid voor en gelijke verdeling van asielaanvragen**

We willen van een beleid gericht op asielontmoediging en dat lidstaten zelf uitwerken naar gezamenlijke asielregulering. Dit houdt in dat EU-lidstaten samen verantwoordelijkheid nemen om de komst van asielmigranten naar Europa in goede banen te leiden, en niet slechts trachten te voorkomen. Want we vinden dat mensen in nood opvang moeten kunnen krijgen, ook op EU-grondgebied. We vinden dat lidstaten asiel met elkaar, niet los van elkaar, moeten regelen. Dat kan niet anders als we de open grenzen tussen lidstaten willen behouden. Ten slotte moet beleid helder en humaan zijn voor zowel asielzoekers als voor EU-inwoners. Dat vergt een nieuw systeem: we stoppen

met de problematische Dublinverordening<sup>36</sup> en werken toe naar een gelijke verdeling van asielaanvragen in de EU met de volgende voorstellen:

**Voorstel 1: ‘Dublin’ vervangen door solidair verdelingsmechanisme** van asielaanvragen in de EU. Iedereen draagt bij aan de opvang van asielzoekers. Een zorgvuldig verdelingsmechanisme moet ervoor zorgen dat geen enkele lidstaat overbelast raakt met asielaanvragen puur vanwege zijn ligging. Ook is het van belang om EU-inwoners duidelijkheid te bieden over wat ze kunnen verwachten wat betreft het aantal asielaanvragen in hun land. Daarvoor zijn **gezamenlijk bepaalde quota** nodig van asielaanvragen in iedere EU-lidstaat. Deze moeten worden vastgelegd met oog op de context van de individuele lidstaat, zoals inwoneraantal en bruto nationaal product. Quota moeten inzichtelijk zijn en aangevuld worden, met eventuele compensatie, voor als lidstaten meer mensen op willen vangen. Zodra lidstaten meer asielaanvragen binnenkrijgen dan hun quota vereist, kunnen aanvragen herverdeeld worden over andere lidstaten. Afhankelijk van plotselinge toenames worden quota en verdelingsmechanismen aangepast. Verdeling vindt plaats vanuit transitiecentra en aanmeldpunten:

- **Transitiecentra** liggen in grenslidstaten en staan onder EU-leiding. Hier maken EU-experts middels een volwaardige procedure onderscheid tussen asielzoekers die wel of geen kans op asiel maken.<sup>37</sup> De eersten worden herverdeeld over lidstaten om daar een vervolgpprocedure te doorlopen. De tweede groep wordt, ook na een individuele procedure en in samenwerking met veilige herkomstlanden, uitgezet [zie kaders 2.6 en 2.7]. Eenduidige

---

36 Zoals aangegeven in paragraaf 2.2 zien wij vooral problemen omtrent de gedwongen koppeling van asielmigranten aan bepaalde lidstaten en het gebrek aan solidariteit in Dublin. Andere aspecten, zoals met name het recht op gezinshereniging, willen we wel meenemen in het nieuwe systeem.

37 Kansrijk moet gelden voor asielmigranten die – volgens gezamenlijke criteria – uit een als onveilig bestempeld land komen, of in het land van herkomst vervolgd worden. Het betekent echter geen garantie op asiel. Het is alleen een voorlopig besluit op basis van achtergrond. In vervolgpcedures moet gekeken worden of de verhalen kloppen en of iemand bijvoorbeeld geen oorlogsmisdadiger is. Kansloos geldt voor asielmigranten die uit veilige herkomstlanden komen én die geen risico lopen op vervolging vanwege hun individuele achtergrond, zoals behoren tot een in het herkomstland onderdrukte minderheid. Zij maken geen kans op asiel, maar wel op (tijdelijke) reguliere migratie, bijvoorbeeld via studie- of werkvisa.

criteria zijn nodig om te bepalen wanneer een asielaanvraag kansrijk is of niet. Het VN-Vluchtelingenverdrag dient hierin leidend te zijn.

- **Aanmeldpunten** liggen in niet-grenslidstaten en staan onder leiding van de lidstaten zelf. Op strategische locaties, nabij vliegvelden bijvoorbeeld, wordt een eerste onderscheid gemaakt tussen kansrijke en kansloze aanvragen. Ieder aanvrager krijgt hiervoor een individuele procedure. Kansloos betekent uitzetting. Kansrijk betekent doorverwijzing naar vervolgpcedures in de betreffende lidstaat. Alleen als een lidstaat meer dan het vooraf vastgelegde aantal asielaanvragen krijgt, kunnen aanvragen worden herverdeeld over andere lidstaten.

**Voorstel 2: Gezamenlijke afstemming van grenscontroles.** Bij grensovergangen moet de EU klaar staan met scherpe controles. Asielzoekers komen alleen binnen als ze direct doorgaan naar de hun aangewezen transitiecentra of aanmeldpunten. Om dit mogelijk te maken is gezamenlijke coördinatie en uitvoering van grenscontroles noodzakelijk. Daarbij moeten grenslidstaten nauw betrokken worden in een transparant en democratisch controleerbaar besluitvormingsproces. Het gaat hier immers om de soevereiniteit van landen om de eigen grenzen te bewaken. Gezamenlijk beleid is in hun belang om te voorkomen dat juist deze lidstaten overvallen worden door plotseling grote aantallen asielzoekers. Uiteindelijk is het essentieel om de veiligheid van iedereen, EU-inwoners en migranten, te waarborgen. Concreet denken we hierbij aan een **uitbreiding van de bevoegdheden van Frontex**. Dit agentschap moet de hoofdrolspeler zijn in het coördineren en uitvoeren van controles aan EU-buitengrenzen. Lidstaten moeten Frontex toestemming geven om nationale grenswachters aan de buitengrenzen op te leiden en te besturen of eigen grenswachters in te zetten op grote schaal. Regelmatige en openbare evaluaties zijn daarbij essentieel om transparantie van het grensbeleid te waarborgen.

**Voorstel 3: Uniforme procedures voor aanmelding en opvang asielmigranten.** Als mensen in de EU asiel aanvragen, zijn heldere standaarden nodig voor menswaardige voorzieningen. Voorkomen moet worden dat

asielzoekers in het ene land slechter worden behandeld dan in het andere land, of dat ze proberen door te reizen naar een land met snellere procedures. Daarnaast dienen er standaarden te zijn om zo snel mogelijk te besluiten of iemand wel of niet mag blijven. We zetten daarom stevig in op het uitvoeren van gelijkwaardige asielprocedures en opvangvoorzieningen in EU-lidstaten. Daarbij gaat het om de kwaliteit van opvang, de duur van (vervolg)procedures en de besluitvorming over uiteindelijke asielstatus in alle lidstaten.

**Voorstel 4: Terugnameovereenkomsten met veilige herkomstlanden** zijn juridisch vastgelegd en ingebed in breder ontwikkelingsbeleid. Effectieve asielprocedures vallen of staan bij het uitvoeren van besluiten. Zijn deze negatief, dan zullen EU-lidstaten er gezamenlijk voor moeten zorgen dat uitgewezen asielzoekers zo snel mogelijk terugkeren. Hiervoor is samenwerking met herkomstlanden onmisbaar doch uiterst precair. Deze landen kunnen nu te gemakkelijk hun terugkerende landgenoten weigeren binnen te laten. Met multilaterale afspraken staan EU-lidstaten sterker in de onderhandelingen dan als ze terugnames ieder voor zich regelen. Essentieel is dat terugnameovereenkomsten worden verbonden aan ontwikkelings- en handelsbeleid en strikte criteria bevatten om de mensenrechten en veiligheid van uitgewezen asielzoekers te waarborgen. We willen **bindende terugnameovereenkomsten** tussen EU-lidstaten en veilige herkomstlanden. Ook EU-lidstaten moeten zich hieraan houden en dus niet buiten de verdragen om afspraken maken. Bij de criteria voor ‘veilig’ moet rekening worden gehouden met specifieke groepen binnen deze landen.<sup>38</sup> Daarnaast stellen we een omvattend **pakket met positieve en negatieve prikkels** voor om te

---

38 De Europese Commissie heeft in 2015 een voorstel gedaan voor een EU-lijst met veilige herkomstlanden. Hierop staan met name Oost-Europese kandidaat-lidstaten, zoals Albanië en Servië, maar ook Turkije. De Commissie kan een land direct van de lijst afhalen indien de veiligheidssituatie in het land plotseling verslechtert. Aanvragen van asielzoekers van de landen op de lijst kunnen sneller worden behandeld, maar deze asielzoekers worden niet automatisch afgewezen. Er is onenigheid over welke landen wel of niet op de lijst moeten staan - deze is daarom nog niet officieel in gebruik. Zie: European Commission (2015). “An EU ‘safe countries of origin’ list”. Brussel: Europese Commissie.

zorgen dat herkomstlanden zich aan de overeenkomsten houden.<sup>39</sup> Denk aan het uitbreiden of opschorten van visa voor hoge ambtenaren en stafleden, fondsen voor goed bestuur en handelsmogelijkheden of aan het instellen van of korten op jaarlijkse quota voor (studie)visa en investeringen in lokale werkgelegenheid. Ook kan als onderdeel van de onderhandelingen een datum worden afgesproken vanaf wanneer landen afgewezen asielzoekers uit hun land terug moeten nemen.<sup>40</sup>

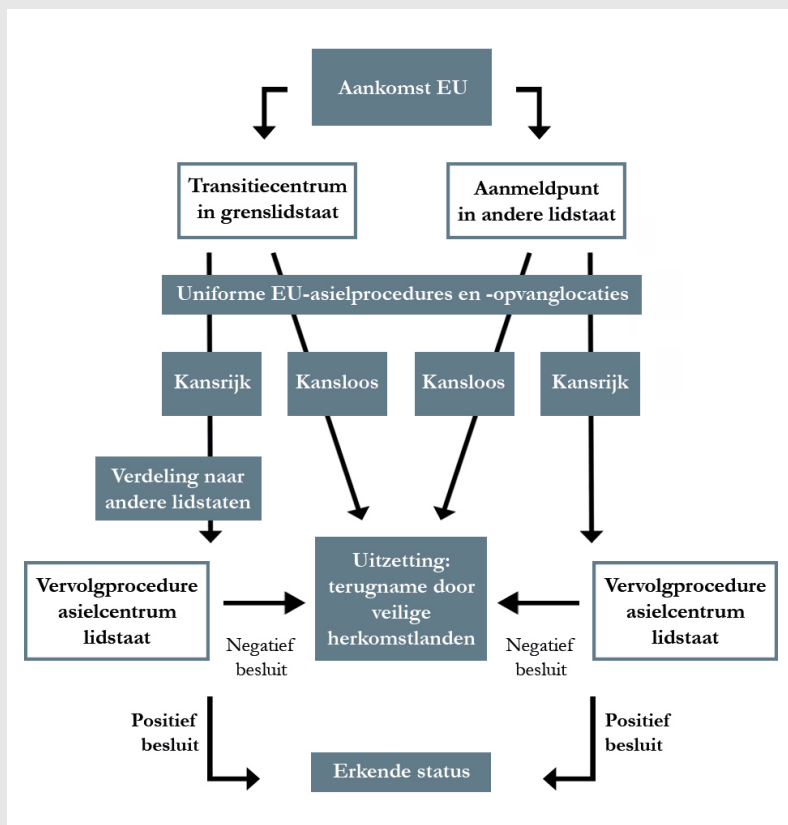
---

39 Hierbij is het goed om te kijken naar het huidige nabuurschapbeleid. De EU hanteert sinds 2004 met 16 buurlanden een zogeheten nabuurschapbeleid. Oekraïne heeft bijvoorbeeld een vrijhandelsakkoord en een associatieverdrag met de EU. Maar voor wat hoort wat: de EU biedt vrijhandel in ruil voor versterking van de democratie en onafhankelijke rechtspraak. Dit nabuurschapbeleid heeft wisselend succes: de EU bepaalt vaak de voorwaarden (in haar voordeel) en dit beleid wordt gezien als geopolitieke keuze. Zie: *Michael Emerson (2004). European Neighbourhood Policy: Strategy or placebo?*

40 Een dergelijke afspraak over een datum is volgens de European Stability Initiative cruciaal bij overeenkomsten met veilige herkomstlanden. Met een vastgelegde ‘Day X’ zouden deze landen zonder vertraging hun burgers, die vanaf die bepaalde datum in de EU zijn aangekomen en geen kans maken op asiel in de EU, terug moeten nemen. Dit is bedoeld om duidelijkheid te verschaffen en als prikkel voor herkomstlanden om alleen burgers vanaf die datum terug te nemen, en niet burgers van voor die datum. European Stability Initiative (ESI) (2017). *A Rome Plan for the Mediterranean migration crisis: The case for take-back-realism.*



## Kader 2.5. Overzicht voorstel gezamenlijk EU-asielsysteem



## Kader 2.6. Van hotspots naar transitiecentra I: Wat gaat nu mis

*In grenslidstaten Italië en Griekenland zijn sinds oktober 2015 zogeheten hotspots opgezet. Nationale autoriteiten krijgen hier steun van EU-agentschappen zoals de European Asylum Support Office (EASO) en Frontex bij het afnemen van vingerafdrukken van asielmigranten en het inzichtelijk maken van de instroom, om hen vervolgens binnen de EU te verdelen voor verdere procedures.*

**Procedures:** In de hotspots wordt een onderscheid gemaakt van grofweg drie categorieën: 1) mensen die direct uitgezet worden, worden in een ‘uitzetcentrum’ geplaatst. Dit zijn in principe mensen die geen asiel aanvragen of mensen met een criminele achtergrond; 2) mensen die asiel willen aanvragen komen in opvang, daarna in de reguliere (of versnelde) asielprocedure in de lidstaat van de hotspot; 3) kandidaten voor herplaatsing van selecte groepen asielmigranten: bijvoorbeeld uit landen waarvandaan 75% van de asielaanvragen wordt geaccepteerd, of met familie in een andere EU-lidstaat, asielmigranten die tot een kwetsbare groep behoren, zoals kinderen.

**EU in Griekenland:** In de Griekse hotspots heeft het Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken (EASO) sinds 2016 een bijzonder sterke rol gekregen in het verwerken van asielaanvragen. EASO-afgevaardigden hebben hier invloed op het gehele asielproces en kan besluiten over individuele gevallen. De definitieve beslissing over wie wel of geen asiel wordt verleend, blijft echter aan de Griekse asieldienst.

## Problemen:

- *Onduidelijke bevoegdheden en slechte coördinatie:* In hotspots is vaak niet helder wie welke verantwoordelijkheden draagt – de lidstaat en zijn nationale autoriteiten of de EASO. Dit zorgt voor vertraging in asielprocedures.
- *Slecht geïnformeerde asielmigrant:* De focus ligt op efficiëntie. Van asielmigranten moet zo snel mogelijk een vingerafdruk worden afgenomen en de asielprocedure gestart. Asielmigranten worden vaak slecht geïnformeerd en missen juridische bijstand, ook door het gebrek aan onder andere advocaten en niet-gouvernementele organisaties die de toegang tot hotspots regelmatig wordt ontzegd.
- *Te weinig personeel:* De Griekse asieldienst is onderbezet, wat zorgt voor een lange procedure in de hotspot voor asielmigranten. Daarnaast is er zowel in Italië als in Griekenland een tekort aan EASO-afgevaardigden bij de hotspots.
- *Slechte omstandigheden:* De hotspots zijn vaak overbevolkt en het ontbreekt aan essentiële voorzieningen. Ook worden mensen op basis van nationaliteit uitgezet, zonder dat naar persoonlijke omstandigheden wordt gekeken.
- *Secundaire bewegingen:* Asielzoekers moeten lang wachten op hun herplaatsing, vaak meerdere maanden. Sommige asielmigranten reizen alsnog op eigen initiatief door naar andere lidstaten, uit het zicht van de asieldienst.
- *Detentie:* Zowel in Italië als in Griekenland worden asielmigranten soms verplicht gevangengenomen als ze aankomen in een hotspot zonder wettige reden of noodzaak. Het is onduidelijk of de duur proportioneel is, en of de straf overeenkomt met Grieks, Italiaans, of EU-recht.

## Kader 2.7. Van hotspots naar transitiecentra II: Hoe anders

**Transitiecentra:** Ons voorstel voor transitiecentra gaat uit van EU-coördinatie van, en ondersteuning bij asielaanvragen in grenslandstaten. Ze zijn alleen niet langer aangesloten bij het Dublinsysteem. Geen gedwongen plaatsing in het land van aankomst dus. Wel uniform uitgevoerde procedures en opvang, EU-coördinatie en een bindende verdeelsleutel voor kansrijke asielaanvragen. Veel moet nog worden uitgewerkt in samenwerking met de grenslandstaten. We noemen de voornaamste uitgangspunten:

- *Focus op transitie:* verblijf van asielmigranten moet zo kort mogelijk zijn en gericht op directe terugkeer of doorverwijzing naar een lidstaat voor de vervolprocedure.
- *Investerings in asielexpertise:* zowel EU-experts als lokale autoriteiten moeten getraind worden om effectief en op basis van juridische criteria te besluiten of een aanvraag kansrijk of kansloos is. Snelheid is geboden, maar mag nooit ten koste gaan van een rechtmatige procedure voor iedere individuele aanvrager. Er moeten mogelijkheden zijn voor rechtssondersteuning van de aanvrager en aandacht voor persoonlijke omstandigheden. Dit ook om te voorkomen dat er later alsnog onduidelijkheid ontstaat over waarom iemand wel of niet uitgeprocedeerd is.
- *Een humaan begin:* centra moeten over goede voorzieningen beschikken, inclusief heldere informatie over procedures, (juridische) begeleiding voor minderjarige, alleenreizende asielmigranten en scholingsmogelijkheden voor asielkinderen.

- *Onafhankelijke controle*: omstandigheden en procedures in de centra moeten regelmatig gemonitord worden door instanties of organisaties die onafhankelijk opereren van politieke besluitvorming. Daarbij kan ook gedacht worden aan een testfase van bijvoorbeeld vijf jaar om neveneffecten te meten. Met name in situaties van scherp toegenomen aanvragen moet gekeken worden of de centra geen aanzuigende werking hebben, of dat asielzoekers deze juist proberen te vermijden. Ook kunnen in de *testfase* lokale autoriteiten binnen de EU worden versterkt die op termijn een grotere rol kunnen krijgen in de coördinatie en uitvoering.

Zie: Lilian Tsourdi (2017). “Hotspots and EU agencies: Towards an integrated European administration?” EU Immigration and Asylum Law and Policy, 26 januari 2017; European Parliamentary Research Service (2017). Addressing migration in the European Union; ECRE (2016). The implementation of hotspots in Italy and Greece: A study.

## II. Haalbaar beleid met inzet op motivatie asielmigrant en lidstaten

Om een toekomstvast asielbeleid in praktijk te brengen zijn haalbare plannen nodig. In deze tweede oplossingsrichting doen we voorstellen voor de implementatie van huidig en toekomstig EU-asielbeleid. De vraag is hoe vooruit te komen met onderling ernstig verdeelde lidstaten en met een zeer diverse groep asielmigranten. Hiertoe willen we sterker inzetten op motivatie dan op dwang, maar zijn we wel realistisch. Een bepaalde mate van verplichting is noodzakelijk. Ook betekent het soms eerst een stap terugdoen naar bijvoorbeeld kleinschaligere samenwerking voordat we weer verder kunnen met één gezamenlijk asielbeleid met alle lidstaten – dat laatste blijft echter altijd het hoofddoel.

**Voorstel 1: Voorhoede.** Dit eerste voorstel is een voorbeeld van een stap terug om vooruit te komen. Met het idee van een voorhoede zetten we de doelstelling van een volledig gezamenlijk asielbeleid tijdelijk in de wachtkamer. Noem het een proefperiode waarin we eerst met een kleine groep lidstaten de bovengenoemde vier pijlers uitwerken en, voor zover mogelijk, op beperkte schaal uitvoeren.<sup>41</sup> Welke lidstaten zich bij deze voorhoede aansluiten, hangt af van hun eigen bereidheid. Eenmaal binnen de voorhoede, committeert iedereen zich aan gezamenlijke afspraken over grenscontrole, transitiecentra, samenwerking met veilige herkomstlanden en verdeling van asielaanvragen. De voorhoede zal binnen EU-wetgeving moeten opereren om die afspraken ook uit te voeren. Het instrument van ‘nauwere samenwerking’ of enhanced cooperation [kader 2.8] biedt hiervoor mogelijkheden. Daarbij moet voorkomen worden dat de voorhoede in achterkamertjes opereert. Afspraken moeten zo transparant mogelijk zijn en, zoals ook binnen de regel van nauwere

---

41 Een voorbeeld van zo’n voorhoede op lokaal niveau is het zogenaamde ‘Solidarity Cities’: een initiatief van de burgemeester van Athene om samen met (middel)grote steden in Europa – waaronder Amsterdam – en de Europese Commissie, op basis van gedeelde verantwoordelijkheid en solidariteit een gemeenschappelijk asielbeleid te voeren. In een EUROCIITIES-statement werd een aantal pijlers geformuleerd: 1) informatie- en kennisuitwisseling, 2) meer betrokkenheid tussen en directe financiering van steden om vluchtelingen beter op te vangen, 3) technische en financiële ondersteuning en 4) een ‘herplaatsingsbelofte’ van steden om migratie evenredig te spreiden. EUROCIITIES (2016). *Refugee reception and intergration in cities*.

samenwerking geldt, open staan voor andere lidstaten om op elk moment aan te sluiten.

**Voorstel 2: Carrots and sticks.** Het inzetten van beloningen en sancties is niets nieuws binnen de EU. Maar op het gebied van asiel valt hier nog veel te winnen. In plaats van de huidige nadruk op verplichtingen moet het voor lidstaten aantrekkelijker worden om asielaanvragen te accepteren. Lidstaten moeten hun verantwoordelijkheid nemen en daarvoor beloond worden.<sup>42</sup> Daarvoor zijn stevige ondersteuningsmaatregelen nodig voor zowel asielopvang en -procedures als voor integratie van asielmigranten.<sup>43</sup> De technische ondersteuning die landen nu kunnen krijgen bij het verwerken van asielaanvragen is belangrijk maar onvoldoende. Er moet financiële tegemoetkoming zijn voor lidstaten om de eerdergenoemde standaardprocedures uit te voeren. Integratie blijft een nationale aangelegenheid. Maar ook hier zijn EU-fondsen nodig waarmee lidstaten gestimuleerd worden om bijvoorbeeld taalprogramma's of arbeidsbegeleiding op te zetten voor statushouders. Het type beloning kan verschillen per lidstaat. Het ene land heeft weinig ervaring met integratie en vooral daar hulp bij nodig. Het andere land heeft vooral behoefte aan ondersteuning bij opvang of het opzetten van uitzettingsprocedures. Ten slotte blijven sancties belangrijk om tegenwicht te bieden aan lidstaten die pertinent weigeren mee te werken. Daarbij mogen er niet maanden overheen

---

42 De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) geeft daarbij het advies om extra EU-fondsen ter beschikking te stellen ter compensatie voor lidstaten die hun eigen asielcapaciteit vergroten of andere lidstaten hulp aanbieden bij de opvang. ACVZ (2015). *Delen in verantwoordelijkheid: Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*. P. 57. Ook uit empirisch onderzoek blijkt dat belonen uiteindelijk vaak effectiever is dan straffen. Vooral bij collectieve problemen stimuleren positieve prikkels meer tot samenwerking boven het eigen belang dan negatieve prikkels. Zie bijvoorbeeld: David Rand e.a. (2009). "Positive interactions promote public cooperation". *Science*, 325 (5945). Pp. 1272-1275.

43 Dit voorstel bouwt voort op het huidige EU Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). Deze schrijft sinds 2014 lidstaten voor hoeveel zij minimaal aan asiel- en migratiebeleid moeten uitgeven en verstrekt subsidies voor projecten met betrekking tot asiel en opvang, integratie en hulp bij terugkeer.

gaan voordat een lidstaat iets voelt van de sanctie.<sup>44</sup> Als een land zichtbaar de regels overtreedt, moet daarop zo snel mogelijk een boete volgen die kan oplopen naarmate de tijd verstrijkt en de lidstaat blijft weigeren.

**Voorstel 3: Mobiliteit.** Bij dit laatste voorstel zetten we in op meer mobiliteit van kansrijke asielmigranten en statushouders binnen de EU. Nadat hun aanvraag is toebedeeld aan een bepaalde lidstaat moeten er mogelijkheden zijn voor asielmigranten om, in overleg met de betrokken lidstaten, een verplaatsing aan te vragen. Stel je een Syrische loodgieter voor die zich in Zweden bij het bedrijf van zijn oom zou kunnen voegen, maar wiens aanvraag via het verdelingssysteem is toebedeeld aan België. Dan moet in samenspraak met beide lidstaten worden gekeken naar een mogelijke verplaatsing van zijn aanvraag naar Zweden. Ook voor asielmigranten die een status hebben gekregen, moet het makkelijker zijn om, wederom in overleg, naar andere lidstaten te verhuizen waar zij bijvoorbeeld grotere aansluiting op de arbeidsmarkt hebben [kader 2.9]. Dit raakt aan het idee om asielbeleid aantrekkelijker te maken voor individuele lidstaten. Zij krijgen meer inzicht in welke asielmigranten binnenkomen en wie er een goede kans maakt om te integreren in hun samenleving. Het is ook in het voordeel van de lidstaat om asielmigranten te krijgen die gemotiveerd zijn zich in hun land te vestigen, die al een netwerk hebben, of voor de lidstaat relevante kennis en vaardigheden meebrengen. Bovendien is de kans groter dat asielmigranten op deze manier de formele procedures zullen volgen en niet proberen om buiten de regels om naar een andere lidstaat door te reizen. Uiteindelijk is deze mobiliteit ook van groot belang voor asielmigranten zelf.

---

44 Een voorbeeld is Hongarije. Deze lidstaat zou EU-asielwetgeving niet nakomen. In 2015 startte de Europese Commissie een inbreukprocedure. In mei 2017 volgde een tweede herinneringsbrief. In juli stelde het Europees Hof Hongarije, evenals Slowakije, in het ongelijk, nadat zij een zaak hadden gestart over een verdelingsmechanisme van migranten over Europa. Deze strafprocedure loopt nog steeds. EC (2017). “Commission follows up on infringement procedure against Hungary concerning its asylum law”. 17 mei 2017; Marc Peepkorn (2017). “Europese advocaat-generaal geeft Hongarije en Slowakije ongelijk: Asielquota zijn gerechtvaardigd”. *De Volkskrant*, 26 juli 2017.



Hoe beter de match met hun nieuwe thuisland, hoe meer mogelijkheden voor hen om een waardig en zelfstandig leven op te bouwen.<sup>45</sup>

---

45 Den Heijer, Rijpma en Spijkerboer. “Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the Common European Asylum System”. Pp. 17-19; Raphaëlle Faure, Mikaela Gavas en Anna Knoll (2015). *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*. P. 22.

## Kader 2.8. Enhanced cooperation

*Enhanced cooperation* – nauwere samenwerking – is mogelijk sinds het Verdrag van Amsterdam (1999) en bestaat in haar huidige vorm sinds het Verdrag van Lissabon (2009). Het houdt in dat minimaal negen lidstaten onderling nauwere samenwerking aangaan en daarbij gebruik maken van EU-institutes, zonder dat andere lidstaten hierbij zijn betrokken. Zo kunnen impasses worden voorkomen als één lidstaat of een groep lidstaten wetgeving blokkeert. Het instrument valt binnen de beleidsstrategie van een Europa van meerdere snelheden: een groep lidstaten neemt het voortouw en andere kunnen later volgen. Het kan echter ook tot versplintering in de EU leiden, waardoor algehele verdere Europese integratie bemoeilijkt wordt. Nauwere samenwerking komt in de praktijk weinig voor, omdat een onderwerp buiten de bevoegdheden van de EU valt of omdat altijd eerst wordt geprobeerd binnen EU-kaders te handelen.

Zie: Adviesraad Internationale Vraagstukken (2015). *Gedifferentieerde integratie: Verschillende routes in de EU-samenwerking*; Valentin Kreiling (2015). “Proposal to use enhanced cooperation in the refugee crisis”. *Jacques Delors Institute*.

## Kader 2.9. Wederzijdse erkenning positieve asielbesluiten

*Nu erkennen lidstaten alleen elkaars beslissing om een asielmigrant uit te wijzen: dat is met de Dublinverordening vastgelegd. Wat zijn de voor- en nadelen als lidstaten ook elkaars beslissing erkennen om iemand een asielstatus toe te kennen?*

**Voordelen:** Asielmigranten kunnen makkelijker reizen, werken en studeren binnen de EU als hun status door alle lidstaten erkend wordt. Rechten van een statushouder kunnen zo beter door de gehele EU beschermd worden. Meer mobiliteit en zekerheid kan weer helpen bij integratie. Het maakt het mogelijk voor statushouders om aan te sluiten bij bestaande netwerken in andere lidstaten of te verhuizen voor betere baanvooruitzichten. Lidstaten hebben baat bij zo'n *snellere integratie* en bij de duidelijkheid die de wederzijdse erkenning verschaft. Ook draagt het bij aan een *eerlijkere verspreiding* van de opvang van asielmigranten. Het wordt immers lastiger voor lidstaten om asielmigranten, in ieder geval die met een status, te weigeren.

**Nadelen:** Dit voorstel bouwt op vertrouwen tussen lidstaten en hun instanties. Nu zien we vaak onderling wantrouwen en verdeeldheid. Ook zijn er nog veel **onduidelijkheden**, bijvoorbeeld over de termijn waarna statushouders vrij mogen reizen: na vijf jaar, zoals nu, of al eerder? En wat als iedereen door wilt reizen naar slechts een kleine groep populaire bestemmingslanden zoals Duitsland of Zweden? Verder onderzoek is nodig om te zien hoe het voorstel kan werken en om tegenwicht te bieden aan de huidige EU-trend om de mobiliteit van statushouders juist verder in te perken.

Zie: Churches Commission for Migrants in Europe (2017). *Safe passage: Mutual recognition of positive asylum decisions within EU and Schengen associate states*; Valsamis Mitsigelas (2015). *Mutual recognition of positive asylum decisions in the European Union*.

### III. Duurzame alternatieven voor asielmigratie

Een daadwerkelijk toekomstvast asielbeleid richt zich op de grondoorzaken. Mensen zullen blijven vertrekken zolang ze in hun eigen land geen toekomst voor zichzelf zien. Zolang de ongelijkheid tussen Europa en aangrenzende regio's zo groot is als ze nu is, zullen mensen wegen vinden om naar de EU te migreren. Hoe scherp de grenscontroles en asielprocedures ook zijn. Als mensen eenmaal op drift zijn, is geen muur dik genoeg, zijn geen golven te hoog en is geen woestijn te droog. Deze mensen maakt het niet uit of ze volgens het VN-Vluchtelingenverdrag een 'echte vluchteling' zijn of niet. Ze vertrekken. Tenzij er een alternatief is. Met de derde oplossingsrichting zetten we in op het creëren van toekomstperspectieven voor de (asiel)migrant van vandaag en morgen.

**Voorstel 1: Reguliere migratiewegen.** Om asielmigratie te kunnen controleren, zal de EU reguliere migratieroutes moeten uitbreiden. We gaven al eerder aan dat een groot deel van de huidige asielmigranten eigenlijk voor werk of studie naar Europa probeert te komen. Voor hen zijn alternatieve wegen nodig. In de vorm van een studievizum of een tijdelijke vergunning voor seizoenswerk. Daar moeten strikte voorwaarden aan verbonden zijn. Niemand mag zomaar komen studeren of werken. Niemand mag blijven als een visum afloopt. Maar maak het mogelijk voor mensen om hun toekomstplannen ergens op te projecteren. Om de smokkelaarsboot niet als enige optie te hoeven zien. En om te voorkomen dat zij die daadwerkelijk op de vlucht zijn voor vervolging cruciaal draagvlak verliezen voor asiel in de EU. Daarbij zal ook moeten worden nagedacht over nieuwe categorieën vluchtelingen. Over mensen die een veilig heenkomen zoeken als gevolg van grote droogte of overstromingen. Liefst kunnen zij in de regio terecht en terugkeren als er eindelijk regen valt of de laatste modderstroom is opgedroogd. Een klimaatramp kan echter ook jaren duren of decennia of zelfs onomkeerbaar zijn. Dan moeten er mogelijkheden zijn, maar geen garantie, om elders een nieuwe toekomst op te bouwen.

**Voorstel 2: Toekomst in de regio.** Opvang in de regio moet in principe van korte duur zijn. De realiteit is echter dat mensen vaak jaren, soms hun hele leven, in vluchtelingenkampen verblijven. De EU moet altijd streven naar duurzame terugkeer van deze vluchtelingen naar eigen huis of hervestiging in nieuwe samenlevingen. Daarnaast moet de EU – in samenwerking met landen en hulporganisaties die vluchtelingen opvangen – ervoor zorgen dat mensen al tijdens hun verblijf in de regio weer toekomstperspectief kunnen opbouwen. Dat ze (vervolg)onderwijs kunnen volgen, eigen bedrijfjes op kunnen zetten of rechten krijgen om in het land van opvang bepaalde werkzaamheden te mogen verrichten. Zet in op goede internetverbindingen zodat mensen in contact kunnen blijven met hun thuisland voor eventuele terugkeer. Maar ook zodat ze een alternatieve toekomst voor zichzelf kunnen uitstippelen door bijvoorbeeld *online* opleidingen te volgen of zich aan te melden voor studiebeurzen in het buitenland. Breid hervestigingsprogramma's uit zodat mensen door kunnen stromen naar andere (EU-)landen en daar een zelfstandig leven kunnen opbouwen. Dat is essentieel voor hun eigen menswaardigheid én in het belang van de internationale gemeenschap. Studies laten zien hoe vluchtelingenkampen anders op den duur broedplaatsen kunnen worden voor radicalisering.<sup>46</sup> Met name als grote groepen jonge mannen lange tijd vast zitten in een uitzichtloze situatie, zonder toegang tot scholing of werk, wordt de kans groter dat ze zich aansluiten bij militias, terreurgroepen of andere gewelddadige bewegingen. Daarmee groeit ook het risico op weer nieuwe conflicten en nieuwe vluchtelingen.

---

46 Barbara Sude, David Stebbens en Sarah Weiland (2015). *Lessening the risk of refugee radicalization: Lessons for the Middle East from past crises*. Data over de gemiddelde duur in een vluchtelingenkamp zijn moeilijk vast te stellen. Schattingen variëren van 10 tot 17 jaar. UNHCR (2004). *Protracted refugee situations*; Xavier Devictor en Quy-Toan Do (2016). *How many years have refugees been in exile?*

**Voorstel 3: Toekomst in herkomstlanden.** Uiteindelijk liggen de wortels van asiel en migratie in de landen van herkomst. Landen waarin inwoners continue te maken hebben met oorlog, armoede, klimaatverandering en onderdrukking. Een beter leven in deze landen is een kwestie van de lange adem en van stevige inzet. Dat gebeurt niet met een tijdelijk ontwikkelingsproject hier of daar. Er zijn structurele investeringen nodig in onderwijs, werkgelegenheid en democratisch bestuur. Nu wordt er hoofdzakelijk geïnvesteerd in militaire inzet en smokkelpolitie om terreur te bestrijden en mensenhandel te ontmoedigen. Hele gemeenschappen in de Sahara drijven echter op mensenhandel, omdat er haast geen ander (lonend) werk is. De EU moet in deze landen inzetten op duurzame en veilige alternatieven om aan inkomsten te komen. Door te investeren in lokale economieën, in duurzame voedselvoorziening en landbouw, in onderwijs, werkgelegenheid en handel. Dit soort investeringen werken bovendien twee kanten op. Het biedt potentiële migranten redenen om niet in de mensensmokkel terecht te komen en om thuis te blijven.<sup>47</sup> Daarnaast kunnen ze – vooral met investeringen in onderwijs en werkgelegenheid – kennis en ervaringen op doen die nuttig zijn voor immigratielanden. Zodat, als ze een tijdelijk visum krijgen, ze ook werk kunnen verrichten waar in de EU vraag naar is.

---

47 Een dilemma hierbij is dat met meer ontwikkeling migratie in eerste instantie juist toe kan nemen. Mensen hebben dan net genoeg middelen om hun vertrek te bekostigen, maar nog onvoldoende om in eigen land een toekomst mee op te bouwen. De uitdaging is om er voor te zorgen dat landen sneller vooruitgang maken zodat er ter plekke wel toekomstperspectieven zijn om voor te blijven. Zie paragraaf 1.2. *Visie en praktijk*; en het interview met Ton Dietz in *de Volkskrant*: Carlijne Vos (2017). “Hoe meer we investeren in Afrika, hoe meer migratie naar Europa: muren opwerpen heeft geen zin”. *De Volkskrant*, 26 augustus 2017.

### 3. Goede start met nieuwkomers: kansrijk integratiebeleid Nederland

In 2015 kregen circa 31.500 asielmigranten een tijdelijke verblijfstatus.<sup>48</sup> Het is nu aan hen om onderdeel te worden van de Nederlandse samenleving, om te integreren. Maar het is ook aan de Nederlandse samenleving, de overheid en mensen onderling, om hun integratie mogelijk te maken. Als eenmaal is besloten dat mensen hier mogen verblijven, dan is het in ieders belang dat zij zo snel mogelijk mee gaan doen. Met werk, opleiding, kennis van de Nederlandse taal en rechtsstaat. Dit hoofdstuk zet de **fundamenten van integratie** uiteen. Daarbij ligt de focus bij asielmigranten omdat deze groep naar verwachting lange tijd hier zal verblijven<sup>49</sup> en daarnaast sterk worstelt met integratie. Hun problemen zijn specifiek. De **oplossingsrichtingen** raken iedereen die in Nederland woont, lang of tijdelijk, net aangekomen, geboren en getogen.

#### 3.1. Integratie in de basis

Het Nederlandse debat over integratie neigt naar uitersten. Nieuwkomers zouden zich niet aanpassen. Nederlanders zouden nieuwkomers niet accepteren. Migrantenkinderen zouden vooral overlast bezorgen of juist etnisch geprofileerd worden door de Nederlandse politie. Ook neigt het debat te stranden op controverses en symboolpolitiek. Mag een agente een hoofddoek dragen? Mogen jongens en meisjes gescheiden op schoolzwemmen? Het zijn

---

48 Dit cijfer uit het piekjaar 2015 is berekend met gegevens verstrekt door de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). In 2016 kregen ca. 10.700 asielzoekers een verblijfsvergunning. Ook is het aantal aanvragen dat jaar gehalveerd. IND (2015). *Jaarverslag: Cijfers*; IND (2016). "Afname asielstroom". *Jaarverslag: Asiel & Bescherming*.

49 Deze cijfers laten zien dat, in vergelijking met andere groepen nieuwkomers, asielzoekers met status voor relatief lange tijd in Nederland blijven. CBS (2014). *Bevolkingsprognose 2014-2060: Groei door migratie*; Compendium voor de leefomgeving (2015). *Ontwikkelingen in de maatschappij: Allochtonen 2014*.

Zo vertrok van de nieuwkomers in het jaar 2003, afkomstig uit de Verenigde Staten, zo'n 80,7% binnen tien jaar weer uit Nederland, tegenover slechts 31,9% van die afkomstig uit Irak. CBS (2015). "Meeste immigranten binnen tien jaar weer weg". 17 juli 2015.

geen onbelangrijke thema's. Maar we kunnen ze pas echt bespreken als helder is wat we onder de kern van integratie verstaan.

Die kern ligt bij de **verwachtingen** die we aan elkaar stellen als inwoners van Nederland. Hoe willen we met elkaar samenleven?<sup>50</sup> Van daaruit kunnen ook verwachtingen worden opgesteld richting nieuwkomers om te integreren in dit land. Vanuit sociaal-liberaal oogpunt stellen we er drie centraal: respect voor elkaars vrijheid en gelijkwaardigheid; inzet om in eigen bestaan te voorzien; en naleving van de wet. Het eerste betreft het contact tussen mensen onderling. Daarin nemen we vrijheid in verbondenheid als uitgangspunt. Ieder gunt elkaar de vrijheid om zichzelf te zijn – zolang dat anderen niet schaadt – en de kansen om zichzelf verder te ontwikkelen.<sup>51</sup> Bij het tweede punt gaat het om de maatschappelijke verwachting dat inwoners zelfredzaam zijn of proberen te worden. Niet iedereen kan altijd werken en daarmee in eigen inkomen voorzien. Wel verwachten we dat alle mensen die, gekeken naar hun leeftijd, fysieke en mentale mogelijkheden, in aanmerking komen om te werken, zich daartoe inzetten. Dat kan ook door onderwijs te volgen of onbetaald werk te verrichten dat voorbereidt op betaald werk. Het laatste punt is niet enkel een verwachting, maar een juridische verplichting: wie hier woont, houdt zich aan de wetten van het land. Daarbij hoort ook gelijke behandeling voor de wet ongeacht iemands afkomst of achtergrond.

Dit is wat ons betreft de basis waaraan allereerst voldaan moet worden om als inwoners van Nederland vreedzaam te kunnen samenleven. De genoemde verwachtingen zullen niet voor iedere nieuwkomer even vanzelfsprekend zijn. Zij komen hier aan met andere talen en levensbeschouwingen, verschillende of geen professionele netwerken, opleidingen en werkervaringen, met kennis van buitenlandse wetten en regels. Integreren is hun proces om zich zo snel

---

50 Zie ook paragraaf 1.2. *Visie en praktijk* en kader 3.1. *Wetten, rechten en participatie belangrijker dan gebruiken en tradities*.

51 Hierbij hoort de gedachte dat mensen hun vrijheid vormgeven in interactie en verbinding met hun omgeving en daarmee ook verantwoordelijkheid dragen voor deze omgeving. VMS (2013). *Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving*. Pp. 17-18, 22-23.



mogelijk die Nederlandse basis eigen te maken. Maar het is niet slechts hun persoonlijk proces. Het gaat de hele samenleving aan.

Integratie is een **gedeeld belang en gedeelde verantwoordelijkheid**. Als iemand hier een nieuw leven wil komen opbouwen, dan zal hij of zij daarin moeten investeren. Als Nederlandse samenleving hebben we hier ook een taak. Een nieuwkomer is uiteindelijk inwoner van dit land geworden. We willen dat alle inwoners zo snel mogelijk mee kunnen draaien. Daarvoor moeten mensen de kansen krijgen om een eigen leven op te bouwen. Dat vraagt om taalkennis, evenals toegang tot de arbeidsmarkt en momenten om de samenleving in de praktijk te kunnen ervaren.

Dat gaat niet vanzelf. Er zijn bepaalde faciliteiten nodig en een bepaalde manier van denken. De nieuwkomer, mensen onderling, de overheid, organisaties en bedrijven hebben ieder een eigen rol in het mogelijk maken van integratie [kader 3.2]. De eerste zal zelf mogelijkheden moeten zoeken en aangrijpen om een weg te vinden in dit land. Interactie met andere inwoners van Nederland is hiervoor onmisbaar. De beste manier om een taal te oefenen is op straat, bij de koffieautomaat op kantoor of tijdens een ouderavond. Dat vraagt om een open houding van nieuwkomers én Nederlanders. De overheid heeft vervolgens de taak om concrete voorzieningen op te zetten, zoals kwalitatief goede en betaalbaar taalcurssussen of programma's ter oriëntatie op werk. Bedrijven en organisaties moeten betrokken worden bij de uitvoering van dergelijke initiatieven. Zodat nieuwkomers niet alleen leren over, maar ook een bijdrage leveren aan de maatschappij.

### **Kader 3.1. Wetten, rechten en participatie belangrijker dan gebruiken en tradities**

Sinds het eerste decennium van de 21e eeuw gaan integratiedebatten vaak over de mate waarin nieuwkomers zich aan moeten passen aan de Nederlandse cultuur en identiteit. Daarbij komt de focus al snel te liggen op gebruiken en tradities. Denk aan het schudden van handen of kerstviering op school. Deze gebruiken maken onderdeel uit van Nederland, maar we scharen ze niet onder de basis van integratie.

Dat doen we in de eerste plaats omdat integratie voor ons gaat over wat we fundamenteel van elkaar verwachten. Wat is er nu echt nodig om als inwoners van Nederland vreedzaam samen te kunnen leven? Dat is respect voor de rechtsstaat en inzet om hier te kunnen werken, leren en bij te dragen. Ook zijn kennis van taal, geschiedenis en democratie van belang om een eigen bestaan op te bouwen, in vrijheid en verbondenheid met andere inwoners. Het leren over gebruiken en tradities kan daarbij helpen, maar is geen fundament voor een goede integratie.

Daarnaast zijn Nederlandse gebruiken en tradities voortdurend in beweging. Ze veranderen met de tijd en hebben verschillende betekenissen voor verschillende mensen – zie de huidige discussie over het Sinterklaasfeest. Van nieuwkomers kunnen we en willen we niet verwachten dat ze zich aanpassen aan iets waar Nederlanders onderling over verschillen.

### Kader 3.2. Integratie als maatschappelijk vraagstuk

Integratie wordt vaak gezien als een persoonlijke aangelegenheid van de nieuwkomer. In onze ogen is het een maatschappelijk vraagstuk waarbij veel partijen betrokken zijn. Het gaat erom hoe nieuwkomers zich in de samenleving voegen en zo snel mogelijk mee kunnen doen. Mensen onderling, overheid en bedrijven hebben hier verschillende rollen.

Dit onderscheid is van belang om zicht te krijgen op wie het beste wat kan doen om integratie te faciliteren. We baseren ons hierbij op de publicatie *Ordering op orde* (Van Mierlo Stichting 2014). Centraal hier staat de vraag 'hoe organiseren we de samenleving?' Er worden drie ordeningsprincipes onderscheiden: relaties, bureaucratie en markt – en drie actoren: mensen onderling, overheid en marktpartijen. Zij zijn van toepassing op een breed scala aan vraagstukken, of het nu gaat om verkeerscirculatie, ouderenzorg of inburgering. Telkens kijken we naar wat we uiteindelijk willen bereiken en wie dat het beste kan uitvoeren. Bedrijven bijvoorbeeld zijn belangrijk bij het opzetten van efficiënte leerwerktrajecten voor nieuwkomers. De overheid heeft juist een taak in het verzorgen van toegankelijke taallessen, terwijl mensen onderling nodig zijn om met nieuwkomers Nederlands te oefenen in de dagelijkse praktijk.

De drie ordeningsprincipes keren terug in dit hoofdstuk, met name bij de oplossingsrichtingen. Daar bespreken we op het niveau van de individuele nieuwkomer, mensen onderling, overheid, en organisatie en bedrijven wat nodig is voor een kansrijke aanpak van de integratie van nieuwkomers in Nederland.

Zie: C. Hendriks, D. Hesseling, M. Sanders en A. van Witteloostuijn (2014). *Ordering op orde: Voorbij een discussie over de markt en staat*; en Hendriks, C. et al. (2014). *Van opgelegde naar oprechte participatie. De mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*.

## 3.2. Nieuwe nieuwkomers, oude problemen

Integratie wekt niet voor niets heftige emoties op in het Nederlandse debat. In de afgelopen decennia is veel fout gegaan. Van de nieuwkomers die hier in de jaren zestig van de vorige eeuw kwamen, kampen nog steeds velen met hoge werkloosheidscijfers, een laag opleidingsniveau en afhankelijkheid van uitkeringen.<sup>52</sup> Hun kinderen klimmen nu geleidelijk omhoog op de sociale ladder, met name in het onderwijs, maar veel van hen geven tegelijkertijd aan zich hier niet thuis te voelen.<sup>53</sup> Nu dreigt het met de nieuwkomers van vandaag opnieuw mis te gaan. Op drie fronten zien we vooral bij asielmigranten problemen omtrent de integratie. Het beleid van de afgelopen jaren heeft deze nieuwkomers eerder afhankelijk dan zelfredzaam gemaakt. Er is een tweedeling ontstaan tussen enerzijds geboren en getogen Nederlanders en anderzijds nieuwkomers die er nooit helemaal bij kunnen horen. Ten slotte, dreigen nieuwkomers in de marges van de samenleving te komen doordat er onvoldoende is gekeken naar hun toekomst in dit land.

### Probleem 1: Eigen kracht ontmoedigd

De afgelopen jaren is het Nederlands integratiebeleid grotendeels teruggebracht tot iets wat iedere nieuwkomer zelf moet uitdokteren. Speerpunt was en is het inburgeringsexamen. Nieuwkomers moeten dit examen over de Nederlandse taal, normen en waarden en, sinds kort, arbeidsmarkt, binnen een periode van drie jaar halen. Ter voorbereiding dienen ze zelf een cursus te vinden. De kosten zijn voor de nieuwkomer. De overheid biedt wel leningen aan die, alleen voor asielmigranten, kunnen worden omgezet in een gift als ze binnen drie jaar slagen voor het examen. Slagen ze niet, dan wacht een boete, terugbetaling van de lening en, mogelijk, uitzetting. Het idee is dat zo de persoonlijke

---

52 CBS (2016). *Jaarrapport integratie*. In 2015 verkeerde bijvoorbeeld 18% van eerste generatie niet-westerse migranten in een bijstandsuitkering tegenover 2.6% van de Nederlandse bevolking.

53 SCP (2016). *Integratie in zicht?* Pp. 211-213. Uit dit rapport blijkt onder andere dat jongeren met een migrantenachtergrond het steeds beter doen in het onderwijs, maar ook somberder zijn geworden over de acceptatie van migrantengroepen in Nederland. Van de Turkse, Marokkaanse en Antilliaanse Nederlanders voelt slechts 60% zich thuis in Nederland.

verantwoordelijkheid wordt gestimuleerd. De praktijk is echter dat inburgeraars, met name asielmigranten, bekneld raken in een traject dat hun integratie eerder afremt dan bevordert. Met als gevolg langdurige afhankelijkheid van uitkeringen of van die ene aardige vrijwilliger die een statushouder wegwijs maakt. Hoe kan dit?

Ten eerste gaat al bij het begin van de inburgering de uitwerking mis. Inburgering begint voor asielmigranten pas nadat ze een (tijdelijke) verblijfstatus hebben gekregen. Een status waar velen ettelijke maanden – sommigen zelfs jaren – op hebben moeten wachten.<sup>54</sup> In deze periode hadden de meer kansrijke asielmigranten<sup>55</sup> al aan de slag kunnen gaan met bijvoorbeeld Nederlandse les. Het is kostbare, verspilde tijd. In die wachttijd zijn weliswaar integratietrajecten beschikbaar, bijvoorbeeld een korte taalcursus of mogelijkheden tot vrijwilligerswerk. Dit soort initiatieven zijn echter meestal kleinschalig en afhankelijk van vrijwilligers. Ze worden ook nog eens regelmatig onderbroken, bijvoorbeeld doordat asielmigranten geregeld van (opvang)locatie wisselen of doordat hun status verandert. Dit is schadelijk voor de weinige werkervaringen die asielmigranten op kunnen doen en voor het opbouwen van lokaal vertrouwen. Zijn ze net ergens begonnen met het opknappen van parken, gaan ze alweer naar een andere gemeente. Daarnaast is het problematisch voor de integratie van asielzoekerskinderen die door de verhuizingen telkens opnieuw moeten wennen op verschillende scholen.<sup>56</sup>

---

54 De wachttijd voor het starten van de asielprocedure was in 2016 gemiddeld zeven maanden. Er geldt een maximum beslistermijn die vóór februari 2016 zes maanden was. Door de piek in asielmigratie in 2015 en 2016 is de totale wachttijd langer geworden en de beslistermijn verlengd tot één of bijna twee jaar. Met de afname van aanvragen is de wachttijd korter geworden, maar bij toekomstige 'piekjaren' blijft het risico op lange wachttijden. Heleen Grimmuis (2016). "Hoe lang duurt een asielaanvraag?" *Vreemdelingenvisie*, 3. 23 februari 2016; Godfried Engbersen ea. (2002). *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*.

55 Bij kansrijk moet gedacht worden aan asielmigranten die uit een als onveilig bestempeld land komen, of in het land van herkomst vervolgd worden. Het betekent nog geen garantie op asiel. In vervolgpcedures moet gekeken worden of de verhalen kloppen en of iemand bijvoorbeeld geen oorlogsmisdadiger is.

56 Asielkinderen verhuizen gemiddeld één keer per jaar, terwijl het gemiddelde Nederlandse kind dit slechts één keer in de zeven jaar doet. Werkgroep Kind in azc (2013). *Ontheemd: De verhuizing van asielzoekerskinderen in Nederland*.

De uitwerking van het huidige inburgeringstraject hapert vervolgens bij de cursussen zelf. Sinds deze volledig zijn geprivatiseerd, zien we veel keuze maar ook veel verwarring. Onder de aanbieders zitten bedrijven die meer op winst uit lijken te zijn dan op het daadwerkelijk onderwijzen van de Nederlandse taal. De Algemene Rekenkamer constateerde in haar onderzoek van begin 2017 dat er weinig bekend is over de kwaliteit van de cursussen.<sup>57</sup> Asielmigranten zien vaak door de bomen het bos niet meer, al was het maar omdat de meeste informatie over deze cursussen alleen in het Nederlands beschikbaar is – de taal die ze nog moeten leren.

Ook over het examen was de Rekenkamer kritisch. Dit is ingesteld op een te laag taalniveau dat ontoereikend is voor arbeidsparticipatie.<sup>58</sup> Er zijn wel mogelijkheden om het examen op een hoger niveau af te leggen. Dit wordt echter amper gestimuleerd met de tijdsdruk van drie jaar, de boetes en de manier waarop veel cursussen zijn ingericht met grote klassen en constante instroom van nieuwe beginners. Uiteindelijk spreekt de matige uitwerking van het inburgeringsexamen nog het meeste uit de slagingspercentages. Van de asielmigranten die in 2013 waren begonnen, is net een derde binnen de periode van drie jaar geslaagd. Zij die niet slaagden, kampen met boetes en onzekerheid over hun status – een weinig bevorderende situatie voor hun integratie. Naast de uitwerking klopt het onderliggende idee van integratie als persoonlijke verantwoordelijkheid hier niet helemaal. Dit idee is niet per definitie verkeerd; de vorige paragraaf gaf al aan dat nieuwkomers moeten investeren in hun eigen integratie om die te doen slagen. Maar het gezichtspunt is te nauw. We zien over het hoofd dat je integreren niet alleen kunt doen.<sup>59</sup> Dat geldt voor

---

57 Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering: Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Pp. 33-37.

58 Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering: Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. P. 59. 59 In haar proefschrift stelt De Waal dat de overheid de afgelopen jaren de procedures en richtlijnen voor integratie heeft aangescherpt en tevens gekoppeld aan zaken als gezinshereniging en het recht op een verblijfsvergunning. Er ontstaat zo een scheve relatie tussen een sterke partij, namelijk de staat, die telkens richtlijnen en procedures kan aanscherpen, en de zwakke partij, de nieuwkomer, die zich hieraan moet aanpassen. De Waal pleit ervoor dat rechten op bijvoorbeeld een verblijfsvergunning en gezinshereniging worden losgekoppeld van het integratieproces. Tamar de Waal (2017). *Conditional belonging: A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*. Pp. 191-196.

asielmigranten net zo goed als voor andere nieuwkomers. Er zijn degelijke faciliteiten nodig die nieuwkomers in staat stellen om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen leven. Faciliteiten die aansluiten bij de realiteit. Die realiteit is dat veruit de meeste nieuwkomers nog amper Nederlands lezen en dus niets hebben aan in het Nederlands opgestelde websites. Taal is bovendien te belangrijk om over te laten aan de markt alleen. Hier mag geen risico bestaan dat marktpartijen slechte cursussen aanbieden om de kosten laag te houden. Een taalcursus moet goed zijn. Daar draagt de overheid verantwoordelijkheid voor, ook uit welbegrepen eigenbelang: wie mee wil draaien in de complexe overheidsbureaucratie van Nederland zal op zijn minst de ingewikkelde formulieren moeten kunnen begrijpen.<sup>60</sup>

## **Probleem 2: Nooit helemaal Nederlands**

Een tweede weeffout in het huidige beleid is dat het bestaande ongelijkheden verscherpt tussen mensen met of zonder migratieachtergrond. Wederom zien we dit vooral bij asielmigranten. Zij moeten bewijzen dat ze zich aanpassen, met het risico altijd nog weg gestuurd te kunnen worden. Wie het inburgeringsexamen niet op tijd haalt, kan zijn of haar tijdelijke verblijfsvergunning verliezen. Als inburgeringsplichtigen weigeren om te ondertekenen dat ze zullen participeren in de Nederlandse samenleving en haar waarden zullen uitdragen, riskeren zij een boete en de ontzegging van een permanente verblijfsvergunning.<sup>61</sup>

Ook hier valt vanuit sociaal-liberaal oogpunt iets te zeggen voor het achterliggende idee: wie aankomt als gast in dit land, dient zich aan de regels te houden. Het dreigen met uitzetting is echter problematisch. Het gaat hier om mensen die een verblijfsstatus hebben gekregen, die hier soms al jaren wonen en kinderen hebben die hier deels zijn opgegroeid. Zelfs al wordt de

---

60 Niet alleen nieuwkomers, maar ook Nederlanders hebben volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) vaak moeite met overheidsbureaucratie. WRR (2017). *Weten is nog geen doen: Een realistisch perspectief op redzaamheid*.

61 Vanaf 1 juli 2017 is de participatieverklaring een verplicht onderdeel binnen het inburgeringstraject. Alle statushouders en andere inburgeringsplichtigen moeten binnen een jaar na huisvesting in een gemeente ondertekenen dat zij kennis hebben genomen van bepaalde Nederlandse waarden en verklaren een bijdrage te willen leveren aan de samenleving. *Kamerstukken II 2016-17*, 34584, 2. Pp. 4-5.

uitzetting niet uitgevoerd bij vluchtelingen met een status – want daarmee zou het VN-Vluchtelingenverdrag worden geschonden; het dreigement schept een mensonwaardige onzekerheid voor deze groep. Problematisch is verder dat het recht op verblijf niet aan de fundamentele basis van integratie wordt gekoppeld, maar aan (veranderlijke) gewoontes en tradities. Het inburgeringsexamen test op kennis van omgangsvormen die veel Nederlanders zelf niet eens kennen. Je kunt je afvragen hoe standaard en algemeen geldend deze omgangsvormen zijn. Is er bijvoorbeeld werkelijk maar één correcte Nederlandse manier om je net bevallen buurvrouw te feliciteren?<sup>62</sup>

Met dit systeem wordt een groep inwoners gecreëerd die zich moet houden aan niet geheel duidelijke regels op straffe, of in ieder geval met het dreigement, van uitzetting. Die dreiging geldt alleen voor hen. Het geldt niet, of alleen bij hoge uitzondering, voor geboren en getogen Nederlanders.<sup>63</sup> Hiermee wordt een boodschap van rechtsongelijkheid afgegeven. In die boodschap klinkt door dat een nieuwkomer niet volledig gelijk is voor de wet. Daarbij gaat het niet alleen om wetgeving en formeel beleid, maar ook om een politiek en publiek discours waarin nieuwkomers die, zelfs als zij allang Nederlander zijn geworden en hier al vijftien jaar wonen, worden gevraagd zich aan te passen aan de Nederlandse normen en cultuur. Ze horen er nooit helemaal bij. Het is een discours dat integratie ondermijnt. Waarom zouden nieuwkomers zich inzetten voor een samenleving die hen toch niet accepteert? Bovendien, mogen inwoners van Nederland er dan geen verschillende gewoontes op nahouden? Zolang dit geen schade toebrengt aan anderen, zou dat geen probleem moeten zijn.

---

62 Andere voorbeelden uit het oefenexamen: “Monica trakteert op haar werk omdat ze jarig is. Vier collega’s weigeren de Braziliaanse kippasteitjes die Monica zelf gemaakt heeft. Wat doet Monica?” en “Het buurthuis organiseert een paasfeest. Wat hoort daarbij?” NT2school (2017). *KNM EXAMEN Demo*. Laatste bezocht op 19 september 2017.

63 Onder deze uitzonderingen vallen mensen die in dienst zijn gegaan bij de krijgsmacht van een vijandig land of die zijn aangesloten bij een organisatie die de veiligheid van Nederland bedreigt. Zie: Rijksoverheid (2017). *Nederlandse nationaliteit verliezen*. Laatste bezocht op 19 september 2017.



### Probleem 3: Een toekomst in de marge

Ten slotte loopt integratie vast op een gebrek aan toekomstgerichtheid. Er wordt te weinig gekeken naar wat er op de lange termijn nodig is om telkens nieuwe groepen nieuwkomers zo snel mogelijk mee te laten draaien in de maatschappij. Hun toekomst begint in de gemeente waar zij gaan wonen nadat ze een status hebben gekregen. Gemeenten zouden daarom het voortouw moeten nemen in het integratieproces. De afgelopen jaren zijn juist daar budgetten en bevoegdheden weggenomen.<sup>64</sup> Wat er is overgebleven aan lokale integratieprogramma's is veelal ad hoc, korte termijn en afhankelijk van tijdelijk vrijgemaakte fondsen en vrijwilligers. Sluit een azc haar deuren omdat er (tijdelijk) minder vluchtelingen binnenkomen, dan betekent dat al snel het einde van de taalcursus, de werkervaringsplaatsen of oriëntatieweek in de wijk die voor nieuwkomers waren ingericht.

Dit was niet altijd zo. Vóór de wijziging van de Wet Inburgering die op 1 januari 2013 in werking trad, waren gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het inburgeringstraject. Via een participatiebudget en het Gemeentefonds kregen ze daar ook de financiële middelen voor. Met aanpassingen in de wet werd daar in fases een einde aan gemaakt. Gemeenten hebben nu weinig tot geen zicht op het integratietraject van nieuwkomers in hun stad of dorp. Zo worden er cruciale kansen gemist om mensen te begeleiden naar een inburgeringscursus die past bij hun niveau, naar mogelijk werk, vrijwilligerswerk of opleidingsmogelijkheden in de regio. Bovendien is er sinds 2014 geen specifiek integratiebudget meer voor gemeenten.<sup>65</sup> Als zij integratieprogramma's willen uitvoeren, moeten ze dat uit bestaande eigen middelen doen.

Lokale overheden kunnen bijvoorbeeld gebruik maken van de Participatiewet om inwoners binnen de gemeente – net aangekomen of niet – te begeleiden naar werk. In een recente studie van het Kennisplatform

---

64 Arjen Leerkes en Peter Scholten (2016). *Landen in Nederland: De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*. Pp. 18-19

65 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) (2016). *Factsheet integratie en participatie voor gemeenten*. P. 4.

Integratie en Samenleving gaven gemeenten aan dat de Participatiewet weliswaar mogelijkheden biedt, maar dat die lang niet altijd toepasbaar zijn op de specifieke behoeften van asielmigranten.<sup>66</sup> Taal is een groot struikelblok. Daarnaast ontbreekt het deze groep aan sociale en professionele netwerken om op terug te vallen. De aansluiting met werk en studie in Nederland is vaak lastig als gevolg van trauma's of achterstanden opgelopen door oorlog en geweld. Algemene werkbegeleidingsprogramma's houden hier weinig rekening mee. Diverse gemeenten zijn daarom eigen programma's begonnen. Amsterdam, Leiden, Utrecht en Eindhoven bijvoorbeeld bieden nieuwkomers gratis taalcursussen aan, stadsoriëntatie met buddy's of cursussen ondernemerschap [kader 3.3].

Dergelijke initiatieven zijn lovenswaardig. Maar het is jammer dat ze beperkt blijven tot slechts een aantal gemeenten en vaak kwetsbaar en kleinschalig zijn. Telkens moeten nieuwe fondsen worden gezocht of nieuwe vrijwilligers die de projecten kunnen dragen. Daarnaast lopen veel lokale integratie-initiatieven tegen beperkende landelijke regelgeving aan, zoals de regel dat asielmigranten niet of slechts beperkt mogen werken totdat ze een verblijfstatus hebben gekregen. Ook de termijn waarin het inburgeringsexamen moet worden behaald en de manier waarop cursussen zijn opgezet, werken belemmerend. Inburgeraars moeten bijvoorbeeld drie keer per week op een inburgeringscursus verschijnen en kunnen die dagen niet volledig werken. De al moeizame oriëntatie op de arbeidsmarkt loopt hierdoor nog meer vertraging op en daarmee ook de algemene integratie van asielmigranten.

Hoe langer die vertraging duurt, hoe problematischer dit is voor de nieuwkomer zelf en voor de samenleving als geheel. Nu zien we dat slechts 50% van asielmigranten vijf jaar na hun statusverlening werk heeft gevonden, dat dan meestal ook nog parttime is.<sup>67</sup> Voor Syriërs die tussen 2013 en 2015 naar Nederlanders kwamen, geldt dat driekwart een bijstandsuitkering ontvangt.<sup>68</sup>

---

66 Inge Rازenberg, Merel Kahmann en Marjan de Grijter (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017*. Pp. 26-28.

67 Godfried Engbersen ea. (2015). *WRR-Policy Brief 4. Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*.

68 CBS (2016). "Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016". 31 mei 2016.

Vanuit zo'n situatie is het lastig integreren. Nieuwkomers komen minder snel in aanraking met andere inwoners. Ze kunnen de taal niet oefenen, niet wennen aan lokale omgangsvormen en lopen het risico in een isolement te raken. Publiek draagvlak voor hun integratie is al kwetsbaar. Dat wordt er niet beter op als nieuwkomers afhankelijk raken van uitkeringen die uit belastinggelden komen of potjes die bestemd waren voor bredere sociale doeleinden.

Zo ontstaat een vicieuze cirkel. Nieuwkomers kunnen niet meekomen met werk of opleiding. Ze komen in de marges terecht, raken buitengesloten en steeds verder verwijderd van de rest van de samenleving waardoor het nog moeilijker wordt om zich die samenleving eigen te maken. Dit zagen we eerder gebeuren in de jaren zestig en zeventig bij migranten uit Turkije en Marokko. Ook toen ontbrak het aan toekomstgerichtheid. Te lang werd gedacht dat mensen zouden terugkeren. Inmiddels wordt gesproken over derde generatie Marokkaanse Nederlanders. Wat ons betreft wordt straks niet meer in termen van generatie gesproken. De hier geboren kinderen van een Syrische asielmigrant zijn op de eerste plaats Nederlanders. Om nieuwe vicieuze cirkels te voorkomen, moet nu geïnvesteerd worden in een toekomstbestendig integratieplan.

### Kader 3.3. Gemeenten aan zet

In Nederland hebben diverse gemeenten zelf integratieprogramma's opgezet. Dit zijn veelal grotere gemeenten die de programma's uit eigen middelen (kunnen) bekostigen, met participatiebudgetten, of uit tijdelijke (Europese) fondsen. Gemeente Amsterdam bijvoorbeeld, biedt gratis taalcursussen aan gemotiveerde nieuwkomers die voor een langere tijd in Nederland willen blijven. De cursus duurt zo'n drie maanden, met drie uur per week taalles. Hierbij komen ook sollicitatievaardigheden aan de orde en algemene informatie over de arbeidsmarkt. De gemeente Utrecht lanceerde daarnaast in samenwerking met het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) het Plan Einstein om asielmigranten vanaf dag één in te laten burgeren in de stad. Hierbij kunnen ook buurtbewoners gebruik maken van integratiefaciliteiten waaronder cursussen Engels of ondernemerschap. De vraag is bij beide voorbeelden of ze op de lange termijn kunnen worden doorgezet en/of uitgebreid richting andere, kleinere gemeenten.

Zie: Inge Ranzeberg en Betty Noordhuizen (2016). *Beleid voor EU-migranten: Factsheet Gemeente Amsterdam*. Pp. 4-5; *Gesprekken met projectcoördinator over Plan Einstein*. 9 mei en 25 augustus 2017.

### 3.3. Afwegingen en keuzes

De integratie van nieuwkomers in Nederland kan veel beter. Voordat we met concrete voorstellen hierover komen, bespreken we kort waarom we welke keuzes maken.

Bovenaan staat de keuze om **integratie als verantwoordelijkheid van de hele samenleving** te zien en dus niet als een uitsluitende verantwoordelijkheid van de nieuwkomer zelf. Hierbij speelt de afweging tussen enerzijds het vertrouwen op de eigen kracht van mensen en anderzijds de verbondenheid in de samenleving. Nieuwkomers hebben een belangrijke verantwoordelijkheid voor hun eigen integratie. Hun inzet is cruciaal. Maar daarin mogen zij wel ondersteuning verwachten vanuit de maatschappij. Zodra nieuwkomers zijn toegelaten, maken zij hiervan immers onderdeel uit. Dan zijn zij – voor korte of langere tijd – inwoners geworden van dit land. Als inwoners van Nederland zijn we met elkaar verbonden. Gezamenlijk dragen we verantwoordelijkheid voor elkaar en voor de samenleving als geheel. In het sociaal-liberaal gedachtegoed gaan we er vanuit dat iemand ondersteuning krijgt als hij of zij het op eigen kracht niet redt. Nieuwkomers lukt het niet altijd om zelfstandig de taal te leren of werk te vinden. Dan moeten er vanuit de samenleving kansen zijn om dat wel te kunnen. Net zoals we vanuit de samenleving kansen willen creëren voor andere mensen die (tijdelijk) niet mee kunnen komen.

Een tweede keuze die we maken, betreft het inzetten op **maatwerk op lokaal niveau**. Bij deze keuze speelt de afweging in hoeverre integratie onderdeel moet zijn van algemene voorzieningen of juist specifiek op (bepaalde groepen) nieuwkomers moet worden gericht. Vanuit de fundamentele waarden van vrijheid voor en gelijkwaardigheid van ieder mens valt veel te zeggen voor het inzetten op algemene voorzieningen. Iedereen – nieuwkomer of niet – krijgt daarbij gelijke kansen om een waardig bestaan op te bouwen. Vanuit sociaal-liberaal oogpunt dient daarbij altijd gekeken te worden naar het individu. Nieuwkomers zitten in een andere situatie dan mensen die al sinds hun geboorte in Nederland wonen. Ook onderling zijn de verschillen groot,

tussen mensen met hogere of lagere opleiding, veel of weinig werkervaring, oorlogstrauma's of niet. Voor hen moet maatwerk mogelijk zijn. Dat werkt het beste lokaal, waar overheden, organisaties en mensen onderling beter zicht hebben op de specifieke behoeftes en mogelijkheden ter plekke.

Ten slotte kiezen we ervoor om **nu te investeren in de Nederlanders van de toekomst**. Daarbij draait het om de vraag hoeveel we als samenleving vandaag opzijzetten om ook morgen goed om te kunnen gaan met de komst van nieuwkomers. Lastig daarbij is dat we niet weten wie die nieuwkomers zullen zijn, waar vandaan ze zullen komen met welke achtergronden. Wat we wel kunnen verwachten is dat voortdurend nieuwe mensen naar Nederland zullen komen. Afhankelijk van internationale ontwikkelingen, zullen dat er soms meer en soms minder zijn. Hoe dan ook dient de samenleving toegerust te zijn op de permanente realiteit van migratie. Vanuit sociaal-liberaal gedachtegoed willen we dat alle toekomstige inwoners van dit land de kans hebben op een waardig bestaan. Daarvoor is het noodzakelijk om in te zetten op duurzame voorzieningen. Liever investeren we vooraf in kansen, dan dat we achteraf compenseren met uitkeringen of toeslagen.<sup>69</sup> Dus moet er een stevige basis komen aan integratieprogramma's die uitgebreid kunnen worden bij een nieuwe piek in asielmigratie. Bij dergelijke investeringen zal gekeken moeten worden naar wat we van nieuwkomers zelf vragen. Vanuit het idee van eigen kracht, vinden we het goed als mensen zelf financieel bijdragen. Het maakt hen eigenaar van het integratieproces. Tegelijkertijd moet zo'n bijdrage geen belemmering worden. Dan weegt de eerdergenoemde verbondenheid zwaarder. Het is de verantwoordelijkheid van de hele samenleving om integratie te doen slagen. Dat is een investering waard.

---

<sup>69</sup> Zie het betoog van D66-Tweede Kamerlid Wouter Koolmees tijdens het D66 Congres in Nieuwegein, 28 januari 2017.; en Roel van den Tillaart (2017). "Van achteraf compenseren naar vooraf investeren". *Democraat*, juni 2017.

### 3.4. Oplossingsrichtingen

Dat integratie van nieuwkomers nu op diverse fronten spaak loopt, betekent niet dat we alles op de schop moeten nemen. Dat is in het verleden te vaak gedaan en leidde tot verwarring en problemen.<sup>70</sup> Ons voorstel is om een aantal **gerichte aanpassingen** te doen in het huidige beleid en in het denken over integratie. Dit zijn de uitgangspunten:

- I. Voortbouwen op de kracht van nieuwkomers
- II. Inzetten op de hele samenleving
- III. Lokaal werk maken van integratie

Hieronder lichten we deze uitgangspunten toe en stellen we aanpassingen voor op het niveau van nieuwkomers en mensen onderling, organisaties en bedrijven, en de overheid.

#### I. Voortbouwen op de kracht van nieuwkomers

Integratie begint bij de eigen kracht van nieuwkomers. Zij hebben al een grote stap gezet door van huis te vertrekken. Dat vraagt om inzet en doorzettingsvermogen. Eenmaal in Nederland moet hierop worden voortgebouwd. Dan is integratiebeleid nodig dat nieuwkomers kansen geeft om aan de slag te gaan vanaf de dag van aankomst.

Ons voorstel is een beleid van twee sporen. Het eerste begint in opvangcentra. Daar moeten voorzieningen zijn die asielmigranten de mogelijkheid geven aan hun toekomst te werken. Dit kunnen cursussen zijn in professionele vaardigheden en taal – Nederlands, maar eventueel ook Engels – of kleinschalige vrijwilligersprojecten in de omgeving. Het directe

---

<sup>70</sup> De afgelopen jaren is de Wet inburgering meerdere keren gewijzigd, waarvan de belangrijkste wijzigingen die uit 2006 en 2013 zijn. In 2006 werd de inburgeringsplicht ingesteld. Met de wetwijziging van 2013 kwam er een einde aan de rol van gemeenten. In 2016 werd vervolgens de participatieverklaring ontwikkeld voor gemeenten met als doel om nieuwkomers kennis te laten maken met de rechten en plichten en de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving.

doel is hier niet integratie in de Nederlandse maatschappij.<sup>71</sup> Sommige van deze asielmigranten zullen immers geen verblijfstatus krijgen. Belangrijker is dat hun wachttijd van waarde is. Asielmigranten doen zo vaardigheden op die ze in Nederland kunnen gebruiken als ze wel kunnen blijven. Worden ze uitgewezen, dan kunnen ze hier profijt van hebben in het herkomstland of een andere EU-lidstaat. Dit laatste is ook een belangrijke motivatie voor afgewezen asielmigranten om mee te werken aan vertrek. Zij hoeven niet met lege handen terug te keren, maar met nieuwe kennis en vaardigheden die zij ook thuis kunnen inzetten om bijvoorbeeld een eigen onderneming te starten.<sup>72</sup> Daarmee kunnen deze vroege interventies helpen om zowel de integratie te bespoedigen van hen die mogen blijven als de uitzetting van hen die moeten vertrekken.<sup>73</sup>

Het tweede spoor begint zodra nieuwkomers een verblijfstatus is verleend. Dan wordt met ieder van hen een persoonlijk integratieplan opgesteld, inclusief taalprogramma's, mogelijkheden om te werken, vrijwillig of betaald, en waar nodig een opleiding te volgen [kader 3.5]. Deze mogelijkheden worden zo veel mogelijk ingesteld op de kennis en vaardigheden die een nieuwkomer meebrengt [kader 3.6]. Ook is afstemming nodig met aanwezige voorzieningen en kansen binnen de betreffende gemeente. Binnen het plan zien we nog steeds ruimte voor een inburgeringsexamen. Dat zal echter een andere vorm aan moeten nemen dan het huidige. Inhoudelijk moet de nadruk

---

71 Uit onderzoek blijkt dat inzetten op integratie vanuit azc's vaak moeizaam is. Veel asielmigranten zijn dan nog te zeer bezig met hun procedures, weten nog niet waar ze gaan wonen en kunnen daardoor ook moeilijk aansluiting vinden bij toekomstige werkmogelijkheden. Wel is het mogelijk en waardevol om tijdens het verblijf in een azc reeds te beginnen met taallessen of andere cursussen om zich voor te bereiden op integratie en toekomstig werk. Inge Razenberg, Merel Kahmann en Marjan de Grijter (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeliding vluchtelingen 2017*.

72 Eén van de problemen omtrent de uitzetting van asielmigranten, is dat deze mensen vrezin met lege handen thuis te komen. In azc Einsteindreef in Utrecht is daarom het afgelopen jaar geëxperimenteerd met cursussen Engels en ondernemerschap. Asielmigranten gaven aan dat dit hielp om toekomstperspectieven te ontwikkelen bij eventuele uitzetting. *Gesprek met projectcoördinatoren Plan Einstein*. 25 augustus 2017.

73 In de meeste EU-landen is er vooral aandacht voor het aanleren van de taal van het respectievelijke land aan asielmigranten wanneer ze statushouders zijn geworden. Als asielmigranten al willen beginnen met taallessen voordat de asielprocedure voltooid is, dan zijn ze meestal afhankelijk van particuliere initiatieven zoals in Zweden: Rachel Obordo (2015). "Teaching refugees languages: 'No specific skills required, just a desire to help and a friendly smile'". *The Guardian*, 11 september 2015.



op taal, arbeidsmarkt en de democratische rechtsstaat komen te liggen, en niet zozeer op gebruiken en tradities. Cursussen kunnen nog steeds privaat worden aangeboden, maar er moet veel strakker toezicht komen op de kwaliteit en toegankelijkheid. De overheid moet er voor in staan dat nieuwkomers door het hele land degelijke en betaalbare lessen Nederlands kunnen volgen. Naast basislessen Nederlands, moet ook taalles worden geboden op hoog niveau om snellere aansluiting bij onderwijs of de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Lokale overheden krijgen een centrale positie in het koppelen van inburgeraars binnen hun gemeente aan geschikte cursussen en houden zicht op het gehele inburgeringstraject.

Cruciale aspecten van dit integratieplan zijn verder dat het maatwerk biedt en inzet op taal, werk en opleiding tegelijkertijd. Met een hoogopgeleide Irakese kan worden afgesproken dat zij direct een stoomcursus Nederlands begint. Dat gekeken wordt naar erkenning van diploma's en werkervaringsplekken bij bedrijven waar haar kennis van pas komt. Een ongeletterde asielmigrant uit de Democratische Republiek Congo kan basislessen alfabetisering en Nederlands volgen in combinatie met vrijwilligerswerk. Dat laatste dient zowel om werkervaring op te doen en kennis te maken met de omgeving, als om te oefenen met de taal. Juist die combinatie is belangrijk om zo snel mogelijk een weg te vinden in de Nederlandse maatschappij. Daarnaast is het van belang om werk te vinden dat passend en duurzaam is. Laat de Irakese statushouder een NT2-examen voor Nederlands op hoog niveau doen en stage lopen met behoud van uitkering. Het duurt dan misschien langer voordat ze betaald kan werken, maar ze maakt wel meer kans op een baan waarbij haar capaciteiten tot hun recht komen. Dat is goed voor haar en voor de samenleving als geheel. Ten slotte, hoort bij maatwerk ook dat we rekening houden met genderspecifieke aspecten van integratie. Te vaak vallen nu juist vrouwelijke statushouders buiten de boot vanwege hun rol in het gezin of een lage opleiding in het herkomstland.<sup>74</sup> Voor hen zal extra aandacht nodig zijn om de kans op participatie in de samenleving te vergroten.

---

74 Inge Razenberg, Merel Kahmann, Marjan de Gruijter (2018). *Barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*.

Meewerken met het persoonlijk integratieplan stellen we verplicht voor iedere statushouder. Anders dan in het huidige inburgeringssysteem, willen we daarbij het gebruik van boetes minimaliseren en vooral inzetten op positieve prikkels. Werk je goed mee, dan mag je als nieuwkomer nieuwe kansen verwachten: een vervolgcursus Nederlands waarmee iemand toegang kan krijgen tot hoger onderwijs, of een sociale lening om een opleiding te volgen. Tegelijkertijd is het belangrijk om een stok achter de deur te houden. Als je bewijsbaar niet meewerkt aan het integratieplan en je krijgt als statushouder een uitkering, dan kan je gekort worden op die uitkering.

Het voorgestelde tweesporenbeleid zal verder uitgewerkt moeten worden in nauw overleg met betrokken partijen, zoals het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA), Vluchtelingenwerk en gemeenten zelf. Centraal daarin staat wat ons betreft de motivatie van nieuwkomers om iets nieuws op te bouwen. Beleid moet inzetten op hun capaciteiten en op hun zelfredzaamheid met het besef dat de ene nieuwkomer niet de ander is. Iedereen telt mee, maar iedereen is anders. Het individu is onze maatstaf.<sup>75</sup> De een zal sneller een eigen weg vinden dan de ander. Maar voor iedereen moeten er kansen zijn om vanaf dag één die eigen weg in te slaan.

---

<sup>75</sup> D66 (2004). *De anderen, dat zijn wij. Een sociaal-liberaal tegengeluid*. P. 14

### Kader 3.5. Van participatieverklaring naar persoonlijk plan

Het voorstel voor een persoonlijk integratieplan is mede geïnspireerd door wat rechtsfilosofe Tamar de Waal en hoogleraar en voormalig minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin hebben omschreven als een ‘parallele’ aanpak van integratie. De Waal en Hirsch Ballin vinden dat al bij aankomst – dus nog voordat nieuwkomers een status krijgen – er een mogelijkheid moet zijn om een overeenkomst te sluiten tussen overheid en nieuwkomer over integratie. Hierbij zouden nieuwkomers voorlopige toestemming krijgen om te werken en worden ze verplicht taallessen te volgen. De overheid behandelt vervolgens het verzoek tot asielverlening. Per individu kunnen er specifieke voorwaarden gesteld worden, bijvoorbeeld met betrekking tot het type werk.

Het nadeel van de overeenkomst die De Waal en Ballin beschrijven is dat ook tijd wordt gestoken in mensen die vrijwel zeker worden uitgezonden – denk aan jonge asielmigranten uit de Balkan. Wij willen daarom het integratieplan pas formeel laten beginnen nadat een status is verkregen. Daarvóór moeten er wel mogelijkheden zijn om dit plan uit te stippelen en vast aan de slag te gaan. Dat geldt met name voor asielmigranten die een grote kans hebben om hier te mogen blijven. Zij moeten al tijdens de opvang taallessen kunnen volgen en toegang krijgen tot de arbeidsmarkt.

Het persoonlijk plan biedt een alternatief voor de participatieverklaring. Deze gaat nu eenzijdig uit van de nieuwkomer, betreft voor iedereen algemeen geldende waarden en kent weinig concrete invulling wat betreft het voldoen aan de kernvoorwaarden voor integratie: werk, taal en opleiding. Met een persoonlijk plan gaan we juist met die voorwaarden aan de slag op individueel niveau. Ook gaat het plan uit van tweezijdigheid: zowel de nieuwkomer als de Nederlandse overheid en samenleving dragen verantwoordelijkheid voor een geslaagde integratie.

Zie: Ernst Hirsch Ballin en Tamar de Waal (2016). “Individueel maatwerk kan inburgering versnellen”. *Asiel en migrantenrecht*, 6-7. P. 308

### Kader 3.6. Persoonlijke capaciteitscan

Om integratie te doen slagen, is maatwerk nodig. Dan is het nuttig als gemeenten zicht hebben op de persoonlijke capaciteiten van nieuwkomers. Hiervoor ontwikkelde NOA, een psychologisch advies- en onderzoeksbureau, in samenwerking met de Vrije Universiteit Amsterdam, de Persoonsprofiel Scan Vluchtelingen (PPS-V). Er wordt een profielschets van de asielmigrant gemaakt op basis van onder andere zelfredzaamheid en taalbeheersing (Nederlands en Engels), maar ook leerbaarheid, persoonlijkheid en competenties van de persoon in kwestie. Op basis hiervan kan een traject worden aangeboden van taalcursussen, opleidingen, zorg of werk. Na een pilot bij de Gemeente Amsterdam voor ongeveer 50 Syrische en Eritrese asielmigranten, wordt het programma nu ook in Den Haag toegepast en in de nabije toekomst in de Gemeente Utrecht en kleinere gemeenten. Bijkomend voordeel is dat gegevens van asielmigranten in kaart worden gebracht die ook kunnen helpen bij beleid ten aanzien van toekomstige nieuwkomers.

Zie: NOA. *Persoonsprofiel Scan Vluchtelingen*; Gemeente Den Haag (2017). *Monitor statushouders Den Haag: Eén jaar Haagse aanpak, al doende leren, bijsturen en verantwoorden*.

## II. Inzetten op de hele samenleving

Integratie begint met de nieuwkomer zelf, maar draait nooit alleen om het individu. Het is een kwestie van mensen onderling. Een asielmigrant oefent Nederlands het beste met Nederlandssprekende buurtgenoten. Een dag gezamenlijk werken geeft meer inzicht in plaatselijke omgangsvormen dan een theoretische cursus normen en waarden. Integratie raakt aan brede sociale thema's: kansen om te kunnen werken en over voldoende taalkennis en scholing te beschikken om met onze steeds complexere samenleving om te kunnen gaan. Dit zijn thema's waar sowieso veel Nederlanders moeite mee hebben.

Integratieprogramma's moeten daarom zo worden ingezet dat iedereen er baat bij heeft. Centraal in deze tweede oplossingsrichting staat het idee van lokale 'startpunten'. In iedere gemeente stellen we één of meerdere fysieke aanspreekpunten voor met laagdrempelige integratieprogramma's. Doel van de programma's is om te zorgen dat mensen die nu niet actief zijn, (weer) mee kunnen doen met de maatschappij. Denk aan cursussen Nederlands voor nieuwkomers of voor laaggeletterden.<sup>76</sup> Nieuwkomers kunnen hier hun persoonlijk integratieplan uitwerken. Laagopgeleide jongeren kunnen er stages of werkervaringsplaatsen vinden, terwijl oudere werklozen een workshop digitale vaardigheden volgen. De startpunten moeten vooral mensen bereiken die nu vastlopen in de bureaucratie van de verzorgingsstaat. Mensen die, zoals de WRR ook beschreef in zijn rapport *Weten is nog geen doen*, worstelen met zelfredzaamheid.<sup>77</sup> Juist voor deze groep mensen is het belangrijk dat het hier geen digitaal platform betreft, of een pagina op de website van de gemeente. Het moeten toegankelijke loketten zijn op plaatsen in een wijk of dorp waar mensen regelmatig komen, zoals naast het winkelcentrum of een school.

---

76 Ongeveer 2,5 miljoen mensen in Nederland van 16 jaar en ouder hebben moeite met lezen, schrijven en/of rekenen. Ze kunnen dit wel – in tegenstelling tot analfabeten – maar halen niet het eindniveau vmbo of niveau 2/3 mbo. Tweederde van deze groep is geboren in Nederland. Struikelblokken voor laaggeletterden zijn bijvoorbeeld het kopen van een treinkaartje, het begrijpen van informatie over gezondheid en zorg en belastingformulieren invullen. Zie: Ineke Bijlsma ea. (2016). *Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland*. Maastricht University Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt.

77 WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*.

De startpunten dienen als brug tussen algemeen beleid en beleid dat specifiek op nieuwkomers is gericht [kader 3.7]. Het laatste is nodig omdat nieuwkomers bijzondere behoeftes hebben waarvoor algemene voorzieningen ontoereikend zijn. Werkbegeleiding bijvoorbeeld heeft met deze groep vaak slechts zin als het gekoppeld is aan een cursus Nederlands. Alleen specifiek beleid voldoet evenmin. Daarmee ontstaat het risico dat nieuwkomers als groep apart worden gezet of gestigmatiseerd raken. Iedereen moet dezelfde kansen krijgen, of je hier nu net bent aangekomen of bent geboren en getogen.

We zien hier ook een kans om sociale voorzieningen te versterken. Enerzijds gaan we specifieke programma's voor nieuwkomers beter inbedden in duurzame structuren. Het is prima dat er telkens nieuwe initiatieven ontstaan om nieuwkomers naar werk te begeleiden. Maar het is zonde als veel van die initiatieven een stille dood sterven omdat er te weinig middelen zijn, zoals nu vaak het geval is.<sup>78</sup> Anderzijds willen we algemene voorzieningen onder de loep nemen. Aanpassingen die voor nieuwkomers nodig zijn – denk aan het gebruiken van minder en eenvoudiger formulieren – moeten verbetering brengen voor iedereen. Wederom zal maatwerk noodzakelijk zijn. Bij de voorgestelde startpunten werkt het niet om een laaggeletterde Schiedamse in dezelfde taal te zetten als een Syrische statushouder. Wel kunnen ze elkaar ontmoeten tijdens de pauzes of bij gezamenlijke excursies. In die zin beschouwen we de startpunten ook als ontmoetingsplaats en als vrijwilligersportaal. Het moeten plekken zijn waar mensen kunnen brainstormen over initiatieven in de buurt en waar ze samenwerking vinden met lokale bedrijven en organisaties.

Uiteindelijk willen we met dit voorstel voortbouwen op de vele activiteiten van mensen onderling om een wijk of dorp te verbeteren en nieuwkomers wegwijs te maken.<sup>79</sup> Activiteiten voor een uitje met asielkinderen, voor hun moeders en vaders om te leren fietsen of voor het invullen van belastingformulieren.

---

<sup>78</sup> Inge Razenberg, Merel Kahmann en Marjan de Grijter (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017*.

<sup>79</sup> Zie voor voorbeelden van activiteiten op met name het gebied van arbeidsbegeleiding: SER (2016). *Signalering: Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*.

Dit soort initiatieven bieden niet slechts praktische ondersteuning. Bovenal maken ze het mogelijk voor nieuwkomers om, al doende en in contact met andere bewoners, de samenleving te ervaren. Dit is niet af te dwingen met beleid. Wel kan het gestimuleerd worden, effectiever en duurzamer worden gemaakt.<sup>80</sup> Daarbij moet het uitgangspunt zijn dat niemand voorrang krijgt of wordt achtergesteld: alle inwoners – de Irakese statushouder, de Bulgaarse arbeidsmigrant en de geboren en getogen Oldenzaler – krijgen, naar behoefte, gelijkwaardige kansen op een goede start, herstart en doorstart in de maatschappij.<sup>81</sup>

---

80 Corina Hendriks (2014). *Van opgelegde naar oprechte participatie*. Den Haag: Boom Lemma.

81 Marthe Hesselmans (2017). *Nieuwe ronde, echte kansen*. Mr. Hans van Mierlo Stichting.

### **Kader 3.7. Participatie versus integratie?**

Op dit moment vinden veel lokale initiatieven rond werkbegeleiding plaats binnen het kader van de Participatiewet. Bij het opzetten van de voorgestelde startpunten, moet goed worden gekeken naar bestaande initiatieven. Tussen integratie- en participatieprogramma's bestaat veel overlap. Dat is niet erg zolang ze elkaar aanvullen. Het mag niet zo zijn dat algemene participatieprogramma's worden gekort om specifieke integratieprogramma's voor statushouders in de gemeente mogelijk te maken. We willen juist beide beleidsvormen versterken. Als er al leerwerktrajecten bestaan in een gemeente, laat dan kansrijke asielmigranten ook instromen, eventueel met speciale voorzieningen zodat mensen die officieel nog geen salaris mogen verdienen, vergoedingen krijgen. Of als er al taalcursussen zijn voor nieuwkomers, zorg dan voor een breed programma met cursussen in bijvoorbeeld geletterdheid waar ook andere inwoners baat bij kunnen hebben. Hoe meer van deze programma's duidelijk zichtbaar zijn voor iedereen, bij een herkenbaar startpunt in de buurt, hoe meer mensen er baat bij kunnen hebben.



### III. Lokaal werk maken van integratie

De inzet van nieuwkomers en mensen onderling is essentieel voor integratie. Om te zorgen dat hun inzet beklijft, is echter ook ruggensteun nodig van zowel overheid als bedrijven. De overheid moet integratievoorzieningen bieden die voor iedereen toegankelijk zijn. Bedrijven zijn met name belangrijk voor een efficiënte bemiddeling van nieuwkomers naar werk. Als derde oplossingsrichting willen we daarom lokale overheden en bedrijven sterk betrekken.

Concreet willen we gemeenten de regie geven over de integratie van nieuwkomers in hun regio. Zij moeten overzicht houden op de kwaliteit en toegankelijkheid van inburgeringscursussen. Van daaruit kan beter worden gelet op een goede match tussen nieuwkomer en een cursus op zijn of haar lesniveau, en kan de cursus worden gecombineerd met andere integratieprogramma's. Dit sluit aan bij voorgaande oplossingsrichtingen. Bij zowel het persoonlijk integratieplan als lokale startpunten voorzien we landelijke standaarden, maar zetten we de gemeente centraal in de uitwerking. Nationaal spreken we af wat we verwachten van nieuwkomers om te integreren. Lokaal wordt gekeken wat nodig is voor de nieuwkomer in kwestie om ter plekke aan de verwachtingen te kunnen voldoen.

Een lokaal integratietraject kan daarnaast niet slagen zonder vernieuwing op landelijk niveau. Dan gaat het om zowel regelgeving als financiering. Regels die nu de arbeidsparticipatie van nieuwkomers belemmeren, dienen te worden aangepast.<sup>82</sup> Dat moet ook ten goede komen aan andere inwoners die moeite hebben om, bijvoorbeeld vanuit de bijstand, de arbeidsmarkt op te komen. Te denken valt aan experimenten voor uitkeringsgerechtigden om werkervaring op te doen met behoud van uitkering.<sup>83</sup> Meer specifiek moet het mogelijk

---

82 Dit geldt overigens niet alleen voor de arbeidsmarkt. Ook in andere sectoren zal gekeken moeten worden welk beleid de participatie van nieuwkomers in de samenleving nu belemmert, zoals in het onderwijs en bij zorg- en uitkeringsinstanties. De WRR doet hier nu onderzoek naar en zal in de loop van 2018 komen met een empirische verkenning: *Migratiediversiteit: Sociale en economische gevolgen*.

83 Zie bijvoorbeeld het "Weten wat werkt"-experiment in Utrecht waarbij de gemeente onderzoekt of minder regels en meer vrijheid bijstandsgerechtigden helpen om sneller werk te vinden: <https://www.utrecht.nl/werk-en-inkomen/weten-wat-werkt-onderzoek-naar-andere-regels-voor-bijstand/>

zijn voor kansrijke asielmigranten om te werken tegen vergoedingen die niet, zoals nu, grotendeels aan het COA moeten worden afgestaan [kader 3.9]. Voor statushouders is het belangrijk dat ze langer over het inburgeringsexamen mogen doen als ze tijdens hun inburgeringscursus al aan het werk kunnen of een andere opleiding volgen.

Wat betreft financiering zal het Rijk gemeenten van voldoende budget moeten voorzien. Integratie kost geld, maar spaart uiteindelijk ook geld uit. Investerings in goede programma's voor taallessen of werkbegeleiding kunnen voorkomen dat nieuwkomers langdurig afhankelijk raken van kostbare publieke voorzieningen. Daarbij kan nieuwkomers nog steeds gevraagd worden een financiële bijdrage te leveren aan hun eigen integratie, maar wel met oog voor hun persoonlijke situatie. Integratie heeft weinig kans als nieuwkomers in problematische schulden terechtkomen. Bijdrages moeten afgestemd worden op hun vermogen en/of opgezet als sociale lening die over een lange termijn en tegen lage rente kan worden terugbetaald.

Bedrijven vormen ten slotte een onmisbare schakel in lokale integratietrajecten. Zij beschikken over de stages, de werkervaringsplekken en leerwerktrajecten die nieuwkomers kunnen helpen betaald werk te vinden.<sup>84</sup> Zij kunnen ook als coach optreden en hun ervaring met ondernemerschap delen met nieuwkomers die een eigen bedrijf willen opzetten. Dat vraagt inzet en coördinatie. In samenwerking met lokale instanties moet gekeken worden welke werkplekken beschikbaar zijn, waar startende ondernemers terecht kunnen en wat nodig is om nieuwkomers te begeleiden. Een Afghaanse statushouder stroomt niet zomaar in bij een IT-bedrijf, zelfs al heeft hij of zij eerder in de IT gewerkt. Als onderdeel van het integratieplan kan de statushouder wel worden gekoppeld aan iemand van het bedrijf om wegwijs gemaakt te worden. We willen dat gemeenten bedrijven financieel kunnen stimuleren om deze statushouder evenals andere starters op de arbeidsmarkt een werkplek te bieden. We richten voorzieningen voor nieuwkomers zo in dat ze voor iedereen nieuwe kansen bieden. Kansen op werk dus, voor een statushouder net zo

---

84 Naast bedrijven hebben overheidsinstanties en organisaties in de publieke sector evengoed een belangrijke rol in het bieden van toegankelijke werkervaringsplekken.

goed als voor een net afgestudeerde MBO'er of voor iemand die na twintig jaar werken bij hetzelfde bedrijf overtalig is verklaard.

De rode draad bij deze oplossingsrichting is begeleiding naar zelfredzaamheid met werk of scholing die voorbereidt op werk. Dat kan het beste lokaal, waar nieuwkomers zich gaan vestigen, waar gemeenten zicht hebben op de behoeftes van nieuwkomers en die van andere inwoners. Hier zijn investeringen voor nodig vanuit de overheid. Taal, werk en kennis van de samenleving en van de rechtsstaat vormen de basisvoorwaarden voor integratie. Die kunnen niet enkel aan buurtinitiatieven worden overgelaten, noch alleen aan marktpartijen. Ze mogen niet afhankelijk zijn van het aantal beschikbare vrijwilligers, donaties of winsttoegmerk van bedrijven. Het is aan de overheid om een stevige ondergrond te leggen. Het is aan nieuwkomers zelf, mensen onderling en bedrijven om vanuit die basis de integratie van nieuwkomers in de lokale praktijk te brengen.

### Kader 3.8. Zo werkt het over de grens

*Nederland is niet het enige land dat worstelt met de integratie van vluchtelingen. Hoe pakken onze buurlanden het aan? Hieronder enkele lessons learned van Vlaanderen, Duitsland, Zweden, Noorwegen en Denemarken.*

**Lokaal:** Gemeenten nemen een centrale rol in de integratie van vluchtelingen in haast al onze buurlanden. Kerngedachte in Vlaanderen bijvoorbeeld is dat integratie en burgerschap op maat in de buurt, de gemeente of stad ontstaan, en dat een integratiebeleid op lokaal niveau vorm moet krijgen. Het lokale bestuur kan gemakkelijker prioriteiten stellen of regio- of stadgebonden problemen signaleren. Positief effect is dat vluchtelingen over het algemeen sneller aan werk gekoppeld kunnen worden in de gemeenten waar ze wonen. Daar staat tegenover dat gemeenten onderling sterk verschillen. Uit onderzoek in Noorwegen blijkt dat vluchtelingen in de ene gemeente soms wel twee keer zo snel aan het werk komen als in andere gemeenten.

**Arbeidsmarkt:** Duitsland, Denemarken, Noorwegen en Zweden bieden allen uitgepreide arbeidsparticipatieprogramma's aan vluchtelingen. Deze programma's zijn vaak **op maat gesneden en combineren taalles met werkervaringsplekken**. Zodra asielmigranten een verblijfstatus hebben in Zweden wordt een individueel introductieplan gemaakt waarin voor een periode van twee jaar beschreven staat wat de nieuwkomer gaat doen om een baan of specifieke beroepsopleiding te vinden. Het Ministerie van Arbeid helpt actief mee bij die zoektocht, biedt taalcursussen aan en stimuleert bedrijven om nieuwkomers aan te nemen middels belastingimpulsen en compensatie voor scholingstrajecten. Ook in Denemarken wordt sterk ingezet op werk. Sinds 2016 moeten vluchtelingen hier verplicht stage lopen, bij voorkeur in sectoren waar de arbeidsvraag hoog is.

Werkloosheid onder vluchtelingen blijft desondanks hoog in Denemarken evenals in andere buurlanden. Wel laten studies zien dat vluchtelingen die de arbeidsparticipatieprogramma's doorlopen significant meer kans op werk hebben dan zij die dat niet doen.

Zie: European Liberal Forum & Van Mierlo Stichting (2017). *New in Europe*. Tijdens dit Ralf Dahrendorf Rondetafelgesprek in februari 2017 werd met integratiedeskundigen uit Zweden, Duitsland, Turkije, België en Nederland naar antwoorden gezocht omtrent verwachtingen van nieuwkomers en de overheid op het gebied van integratie; OECD (2017). *Finding their way: Labour market integration of refugees in Germany*. Pp. 28-29; OECD (2014). *Finding the way: A discussion of the Swedish migrant integration system*; Rachel Obordo (2015). "Teaching refugees languages: 'No specific skills required, just a desire to help and a friendly smile'". *The Guardian*, 11 september 2015. Liesbeth Homans (2014). *Beleidsnota. Integratie en inburgering 2014-2019*. Pp. 21-22; Patrick Joyce (2018). "Newcomers in the North: Labor Market Integration of Refugees in Northern Europe. Published on migrationpolicy.org. 27 Februari 2018.

### **Kader 3.9. Inzetten op werk en ondernemerschap: de Refugee Company**

Hoofddoel van het lokale integratietraject is dat asielmigranten zo snel mogelijk aan het werk gaan. Werk is immers noodzakelijk voor het bereiken van zelfredzaamheid. Maar de arbeidsmarkt is complex. Ook als we meer leerwerktrajecten opzetten en die openstellen voor zowel nieuwkomers als andere inwoners, lopen we tegen problemen aan. Er zitten financiële risico's aan voor bedrijven die niet weten of hun nieuwe kracht de investering waard zal zijn. En de vraag komt al snel op of deze vaak goedkopere werkplekken als vervanging gaan dienen voor meer volwaardige arbeidsplaatsen- en contracten. Er moet dus goed worden gekeken naar de verschillende kanten van arbeidsparticipatie.

De Refugee Company biedt hierbij een waardevol perspectief. Sinds begin 2017 leidt deze non-profit organisatie in samenwerking met de Stichting Leegstandoplossers Amsterdam (LOLA) een locatie waar asielmigranten – of 'nieuwkomers' zoals de organisatie hen bij voorkeur noemt – werkervaring op kunnen doen. De locatie ligt in Amsterdam-Zuidoost, vlak naast een azc. Nieuwkomers komen hier grotendeels vanuit het azc en zetten eigen initiatieven op of sluiten aan bij bestaande ondernemingen zoals een koffiebar, een kledingmakerij en een cateringbedrijf. De meeste ondernemingen zijn in de start-up fase en afhankelijk van subsidies. Ze bieden bovenal een kans voor nieuwkomers om, tegen een kleine vergoeding, te wennen aan het Nederlands werkklimaat. Na enkele maanden stromen sommigen door naar bedrijven in de stad of ze gaan een eigen onderneming opzetten.

Het initiatief loopt wel tegen problemen aan. Zo scheppen de beperkte werkmogelijkheden van asielmigranten ongelijkheden. De één krijgt een vrijwilligersvergoeding die ze bijna volledig moet afdragen aan het COA. De ander mag een beetje overhouden en weer een ander die net een status heeft gekregen, krijgt een salaris. Voor iedereen geldt echter dat ze werken om geld te verdienen. Dat is voor deze nieuwkomers niet anders dan voor de meeste Nederlanders. Met het verwarrende beloningssysteem, rijst de vraag onder nieuwkomers of het de moeite waard is om überhaupt te beginnen met werken.

Bezoek aan de *Refugee Company* op 2 mei 2017.

## Hoofdpunten H. 1: Sociaal-liberale visie op migratie, asiel en integratie

*Uitgangspunt: Een samenleving die voorbereid is op de realiteit van migratie. Het is belder wie wel en wie niet binnenkomt, en wie mag blijven. Nieuwkomers krijgen kansen om op eigen kracht een menswaardig bestaan op te bouwen. Landen delen verantwoordelijkheid om (asiel)migranten een toekomstperspectief te bieden, in de regio en daarbuiten, nu en later.*

**Een waardig bestaan:** Een sociaal-liberale visie op asiel, migratie en integratie begint bij menswaardigheid. Niemand mag vervolgd worden vanwege zijn of haar achtergrond. Gebeurt dat wel, dan moet iemand bescherming kunnen krijgen in een veilig land. Ook als mensen om andere redenen willen migreren – voor werk, studie, of gezin – dan dienen zij hierbij menswaardig behandeld te worden. Sociaal-liberaal is ook dat we verantwoordelijkheid nemen. We gaan uit van vrijheid in verbondenheid. De vrijheden en kansen van de één worden mede mogelijk gemaakt door die van de ander en door onze omgeving. Daaruit volgt wederkerigheid: we behandelen elkaar zoals we zelf behandeld willen worden, of dat nu hier is of elders ter wereld. Daarom staan we voor:

- *Humane opvang van vluchtelingen in eigen regio en in Europa.*
- *Gelijke kansen voor nieuwkomers om te kunnen integreren.*
- *De waarborging van de onvervreembare rechten van ieder mens te allen tijde.*

**Op eigen kracht:** We vertrouwen op de kracht van nieuwkomers om zich de samenleving eigen te maken en mee te doen. Vanuit het idee van positieve vrijheid vinden we dat de samenleving hier kansen voor moet creëren. Met de juiste condities willen we zorgen dat nieuwkomers zo snel mogelijk zelfredzaam zijn. Dat ze een bestaan kunnen opbouwen met eigen inkomen, een woning, een baan, een opleiding voor henzelf en hun familie. Dit is in het algemeen belang. Hoe meer mensen zichzelf kunnen redden, hoe minder publieke middelen er aangewend moeten worden om mensen te ondersteunen. Kansen zijn niet vrijblijvend. We verwachten van nieuwkomers – evengoed als van andere inwoners van ons land – dat zij:



- *Respect hebben voor de fundamentele vrijheid en gelijkwaardigheid van ieder mens.*
- *Zich inzetten om in eigen onderhoud te voorzien.*
- *Zich bonden aan de wetten van het land.*

**Verbonden nu en in de toekomst:** Migratie laat zich niet isoleren tot een nationale aangelegenheid van korte duur. Wij zien het als een internationale verantwoordelijkheid om de vluchtelingen op te vangen en de migratie te reguleren nu en in de toekomst. Nederland noch enig ander land kan dit alleen doen. Migratie is grensoverschrijdend en veranderlijk. Daarom zetten we in op samenwerking met andere landen. Centraal staan duurzame oplossingen om migratiebewegingen te voorkomen en beter te beheersen. We willen de grondoorzaken aanpakken. Mensen moeten redenen hebben om thuis te blijven. Ook zetten we in op het potentieel van migratie. De migranten van vandaag zijn de ondernemers van morgen. Ze kunnen voor groei zorgen in krimpregio's, nieuwe markten aanboren in landen van herkomst en aankomst. Internationale samenwerking is hiervoor noodzakelijk en moet gaan over:

- *Consequente gezamenlijke afspraken voor opvang en spreiding van vluchtelingen.*
- *Alternatieven voor asielmigratie door uitbreiding van studie- en werkvisa.*
- *Investerings in de herkomstlanden van migranten.*

## Hoofdpunten H. 2: Toekomstvast EU-asielbeleid

*Uitgangspunt: EU-lidstaten delen verantwoordelijkheid voor de opvang van asielzoekers, voor de controle van de buitengrenzen en voor duurzame asieleralternatieven.*

**Gedeelde verantwoordelijkheid voor en gelijke verdeling van asielaanvragen:** EU-lidstaten moeten gezamenlijk beleid voeren voor de opvang van vluchtelingen en het reguleren van migratie. Centraal hier staat het idee dat landen net als mensen onderling verbonden zijn. Daaruit vloeit verantwoordelijkheid, voor mensen in nood en voor gemeenschappen die deze mensen opvangen. Asielopvang laten we niet alleen aan EU-grenslanden over, maar regelen we samen. Gezamenlijk beleid moet controleerbaar en transparant zijn voor EU-inwoners en voor asielmigranten. Voor de uitvoering doen we vier voorstellen:

- *'Dublin' vervangen door solidair verdelingsmechanisme van asielaanvragen in de EU*
- *Gezamenlijke afstemming van grenscontroles en asielprocedures*
- *Uniforme procedures voor aanmelding en opvang asielmigranten*
- *Terugnameovereenkomsten met veilige herkomstlanden zijn juridisch vastgelegd en ingebed in ontwikkelingsbeleid*

**Haalbaar beleid met inzet op motivatie asielmigrant en lidstaten:** Bij de uitvoering van een nieuw EU-asielsysteem houden we rekening met onderling ernstig verdeelde lidstaten en met een zeer diverse groep asielmigranten. De focus wordt verplaatst van dwang naar motivatie. Met positieve prikkels stimuleren we lidstaten om zich aan het systeem te houden. Wie zich houdt aan de afspraken, krijgt financiële tegemoetkoming. Ook zetten we in op de drijfveren van asielmigranten. We maken meer mobiliteit mogelijk zodat er een betere aansluiting plaatsvindt tussen asielmigrant en het land van vestiging. Daarbij blijven we realistisch. Voorop staat het streven om met alle lidstaten één gezamenlijk asielbeleid te voeren. In de praktijk betekent dat soms eerst een stap terugdoen naar kleinschaligere samenwerking. Concrete voorstellen zijn:

- *Voorhoede van lidstaten die het nieuwe asielsysteem uitvoeren: andere lidstaten mogen te allen tijde aansluiten. 'Free riding' wordt tegengegaan en transparantie genvaarborgd.*
- *Beloningen voor lidstaten die meewerken en snelle sancties bij weigering of tegenwerking.*
- *Matching asielmigranten met lidstaten, vooral wat betreft vraag en aanbod arbeidsmarkt.*

**Duurzame alternatieven voor asielmigratie:** Een daadwerkelijk toekomstvast asielbeleid richt zich op de grondoorzaken. Mensen zullen blijven vertrekken zolang ze in hun eigen land geen toekomst voor zichzelf zien. Zolang de ongelijkheid tussen Europa en aangrenzende regio's zo groot is als ze nu is, zullen mensen wegen vinden om naar de EU te migreren. Daarom willen we duurzame structuren ontwikkelen waarmee (potentiële) asielmigranten weer toekomstalternatieven krijgen in eigen land, maar indien nodig ook elders. Enerzijds willen we stevig investeren in herkomstlanden zodat mensen niet meer hoeven te vertrekken. Anderzijds willen we ervoor zorgen dat als mensen toch willen vertrekken, ze daar veilige opties voor hebben en bij kunnen dragen aan de samenlevingen waarin ze aankomen. We zetten in op:

- *Reguliere migratiewegen om voor werk of studie (tijdelijk) naar de EU te komen.*
- *Steun voor opvang in regio van waaruit asielmigranten sneller naar huis kunnen keren of kunnen bouwen aan een waardig bestaan elders.*
- *Sterkere lokale economieën, onderwijs en bestuur in herkomstlanden.*

## Hoofdpunten H. 3: Kansrijk integratiebeleid Nederland

*Uitgangspunt: Nieuwkomers moeten in staat worden gesteld om zo snel mogelijk zelfredzaam te worden met zowel maatwerk als algemeen toegankelijke voorzieningen.*

**Voortbouwen op de kracht van nieuwkomers:** Integratie begint bij de eigen kracht van nieuwkomers. Zij hebben al een grote stap gezet door van huis te vertrekken. Dat vraagt om inzet en doorzettingsvermogen. Eenmaal in Nederland bouwen we hierop voort. Dan is integratiebeleid nodig dat nieuwkomers kansen geeft om daadwerkelijk aan de slag te gaan met hun nieuwe bestaan, vanaf de dag van aankomst. Beleid moet inzetten op hun capaciteiten en met het besef dat de ene nieuwkomer niet de andere is. Hiervoor volgen we twee sporen:

- 1. *Direct aan de slag bij aankomst met laagdrempelige voorzieningen voor taal en professionele ontwikkeling, inclusief (vrijwilligers)werk.*
- 2. *Persoonlijk integratieplan na statusverlening: gecombineerd traject van taal, werk en opleiding. Meewerken wordt beloond. Bij weigering kan uitkering gekort worden.*

**Inzetten op de hele samenleving:** Integratie begint met de nieuwkomer zelf, maar draait nooit alleen om het individu. Het is ten voeten uit een kwestie van mensen onderling. Een asielmigrant oefent Nederlands het beste met Nederlands sprekende buurtgenoten. Integratie raakt aan brede sociale thema's. Het gaat om deelnemen aan de arbeidsmarkt en om het beschikken over voldoende taalkennis en scholing. Zodat mensen mee kunnen komen met onze steeds complexere samenleving. Dit zijn thema's waar veel Nederlanders moeite mee hebben. Integratieprogramma's moeten daarom zo worden ingezet dat iedereen er baat bij heeft. We stellen lokale startpunten voor waar alle inwoners, nieuwkomer of niet, terecht kunnen voor:

- *Gevarieerd aanbod taalcursussen voor laaggeletterden tot hoogopgeleide statushouders.*
- *Werkbegeleiding en werkervaringsplekken bij lokale bedrijven en organisaties.*
- *Ontmoeting en ondersteuning voor (nieuwe) integratie-initiatieven van mensen onderling.*

**Lokaal werk maken van integratie:** Naast de inzet van nieuwkomers en mensen onderling is de steun van zowel de overheid als bedrijven onmisbaar in het integratieproces. Landelijk zetten we de richtlijnen en standaarden uit over wat we verwachten van nieuwkomers om te integreren. Gemeenten krijgen vervolgens de regie over hun integratie op lokale schaal. Samenwerking met lokale bedrijven, instanties en organisaties is daarbij essentieel. Zij kunnen de werkervaringsplekken of coachingstrajecten bieden die nodig zijn voor mensen om (weer) op de arbeidsmarkt te komen. De overheid heeft hierin een bemiddelende rol en kan helpen met vraag en aanbod aan elkaar te koppelen. Daarnaast dient zij vooral (bureaucratische) belemmeringen weg te nemen en financiële steun te bieden waar nodig. Stevige publieke investeringen zijn nodig om de basisvoorwaarden voor integratie te garanderen: taal, werk en kennis van wet en samenleving. Integratiebeleid hoeft niet opnieuw te worden uitgevonden, maar moet wel worden aangepast. Bij elke aanpassing kijken we naar zowel specifieke behoeftes van asielmigranten als algemeen beleid waar iedereen baat bij kan hebben. Daarbij denken we aan:

- *Uitbreiding werkervaringsplekken en begeleiding voor startende ondernemers.*
- *Bureaucratie versimpelen met eenvoudige formulieren en stimulans om werk, opleiding en – tijdelijk – uitkeringen te kunnen combineren.*
- *Inburgering zoveel mogelijk lokaal uitwerken. Inhoudelijk moet inburgeren gericht zijn op taal, werk en democratische rechtsstaat en niet op gebruiken en tradities.*



## Bijlage I. Begrippenlijst

Gehanteerde definities zijn ontleend aan het CBS, de Rijksoverheid, SER en UNHCR.

**Arbeidsmigrant:** Iemand die immigrereert met als doel in een ander land te gaan werken. Het kan hierbij bijvoorbeeld gaan om arbeid in loondienst of arbeid als zelfstandige.

**Asielmigrant:** Het CBS definieert een asielmigrant in Nederland als een “asielzoeker, statushouder of uitgenodigde vluchteling die is opgenomen in het gemeentelijk bevolkingsregister.” In dit stuk wordt de term breder gebruikt voor iedereen die immigrereert met als doel in een ander land asiel aan te vragen.

**Asielzoeker:** Iemand die een aanvraag – een asiolverzoek – in een ander land doet voor toelating als vluchteling.

**Gezinshereniging:** Vestiging in het land van bestemming van personen uit gezinnen die al vóór de immigratie bestonden, waarbij één of meer gezinsleden bij gezinsleden gaan wonen die eerder naar dit land zijn gekomen. Hierbij kan het onder andere gaan om huwelijks(partners), minderjarige kinderen of ouders die bij hun kinderen gaan wonen.

**Inburgeren:** Wanneer iemand van buiten de Europese Economische Ruimte (EER), Zwitserland of Turkije naar Nederland komt, moet hij of zij inburgeren. Dat betekent dat hij of zij kennis moet nemen van de Nederlandse taal en maatschappij en daar een examen voor moet afleggen.

**Inburgeringsexamen:** Het inburgeringsexamen is het examen dat afgelegd wordt wanneer men moet inburgeren. Het bestaat sinds januari 2015 uit zes onderdelen: Schrijfvaardigheid, Leesvaardigheid, Spreekvaardigheid, Luistervaardigheid, Kennis Nederlandse Maatschappij en Oriëntatie Nederlandse Arbeidsmarkt.

**Migrant:** Iemand die tijdelijk of permanent in een ander land leeft dan waar hij of zij is geboren.

**Nieuwkomer:** De term nieuwkomer staat in dit stuk voor mensen die nieuw Nederland zijn binnengekomen en om redenen van werk, studie, gezin of asiel een (tijdelijke) verblijfstatus hebben gekregen.

**Non-refoulement principe:** Het principe dat mensen met een vluchtelingenstatus niet mogen worden teruggestuurd naar landen waar het (nog) onveilig is. Een land is onveilig wanneer deze vluchteling er gegronde vrees zou hebben voor vervolging om ras, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde groep.

**Participatieverklaring:** In 2016 is deze verklaring ontwikkeld waarmee gemeenten nieuwkomers kennis laten maken met de rechten en plichten en de fundamentele waarden van de Nederlandse samenleving. Dit traject wordt afgesloten met het ondertekenen van een verklaring waarmee de nieuwkomer verklaart van de waarden en spelregels van de Nederlandse samenleving kennis te hebben genomen en deze te respecteren.

**Vluchteling:** Volgens het VN-Vluchtelingenverdrag is een vluchteling iemand die in zijn thuisland gegronde vrees heeft voor vervolging. Redenen voor vervolging kunnen zijn: ras, godsdienst, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde groep. Een vluchteling kan in eigen land geen bescherming krijgen tegen deze vervolging.



## Bijlage II. EU-wetgeving met betrekking tot asielbeleid

*In 1999 werd het Gemeenschappelijk Europees asielbeleid (GEAS) opgericht met twee fasen. Bescherming van fundamentele rechten was een belangrijke focus in de initiële opbouw. Later kreeg veiligheid meer aandacht. De eerste fase betrof de harmonisatie van gemeenschappelijke minimumnormen. In de tweede fase zou een gemeenschappelijke asielprocedure en een uniforme beschermingsstatus voor de hele EU worden ingevoerd. Het doel om nationale asielprocedures te harmoniseren is echter niet bereikt.*

**VN-Vluchtelingenverdrag (1951).** Dit is de grondslag van EU-asielbeleid en het principe van non-refoulement is de basis. Non-refoulement (art. 33 VN-Vluchtelingenverdrag): Staten mogen geen mensen terugsturen naar landen waar zij te vrezen hebben voor vervolging vanwege hun etnische afkomst, religie, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuigingen.

**Handvest van de Grondrechten van de EU** incorporeert het VN-Vluchtelingenverdrag en bevat ook het principe non-refoulement.

**Dublinverordening:** Deze verordening is opgezet om de verantwoordelijkheid voor de behandeling van een asielverzoek aan slechts één EU-lidstaat toe te kennen op basis van objectieve criteria.<sup>85</sup> Momenteel is de derde Dublinverordening van kracht. De criteria voor verantwoordelijkheid zijn in hoofdstuk III in hiërarchische volgorde vastgelegd: de aanwezigheid van familieleden, het bezit van een verblijfsdocument of visum van een bepaalde lidstaat of binnenkomst en/of verblijf in een lidstaat. In de praktijk is het criterium dat het meest toegepast wordt, de illegale binnenkomst of verblijf in een lidstaat. Dit leidt tot een onevenredige last voor de lidstaten aan de buitengrenzen van de EU, zoals Griekenland en Italië. Ingevolge artikel 16 van de verordening is een verantwoordelijke lidstaat verplicht om asielzoekers

---

<sup>85</sup> De verordening 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. EP en de Raad (2013). *Verordening nr. 604/2013*.

terug te nemen uit een niet-verantwoordelijke staat. Deze lidstaat moet het asielverzoek onderzoeken. Het systeem zorgt ervoor dat een asielzoeker geen aanvraag in meer dan één lidstaat kan indienen en dat een asielzoeker die aankomt in een lidstaat die niet verantwoordelijk is voor de bovengenoemde criteria, wordt teruggestuurd naar de verantwoordelijke lidstaat. Dit systeem is gebaseerd op wederzijds vertrouwen; op de veronderstelling dat de ontvangende lidstaten asielzoekers in overeenstemming met de nationale, Europese en internationale mensenrechtenwetgeving behandelen.

**De Asielprocedurerichtlijn** garandeert toegang tot een procedure voor asielzoekers en procedurele waarborgen voor, tijdens en na de procedure. De eerste richtlijn (2005) bevatte vage regels waar lidstaten vaak vanaf weken. De waarborgen zijn in de nieuwe richtlijn (2015) versterkt: met name de mogelijkheid van een effectief rechtsmiddel tegen een beslissing op asiel. De Procedurerichtlijn bevat deze definities van veilige landen:

1. Eerste land van asiel: een asielzoeker is erkend als vluchteling en kan die bescherming genieten of kan, mits toegelaten, voldoende bescherming genieten.
2. Veilig land van herkomst: asielzoeker heeft de nationaliteit van dat land.
3. Veilig derde land: een land kan als veilig derde land worden aangemerkt als het voldoet aan eisen met betrekking tot de grondrechtenbescherming en de bescherming van de asielzoeker.

De **Opvangrichtlijn**<sup>86</sup> bevat voorwaarden waaraan de opvang in de lidstaten moet voldoen. Zij garandeert toegang tot huisvesting, voedsel, onderwijs, zorg en werk en heeft tot doel de gelijke behandeling van asielzoekers te waarborgen en te voorkomen dat asielzoekers doorreizen. De richtlijn laat de lidstaten veel ruimte in de implementatie, bijvoorbeeld als het gaat om toegang tot de arbeidsmarkt (dit mogen lidstaten zelf inrichten). De nieuwe Opvangrichtlijn (2013) heeft de definitie van familieleden en de toegang tot zorg uitgebreid. Een van de meest kritieke onderdelen van de richtlijn betreft detentie. In

---

<sup>86</sup> EP (2013). *Richtlijn 33/2013/EU*.

internationale wetgeving wordt detentie ofwel aanzienlijk beperkt of verboden, terwijl de oorspronkelijke richtlijn hierover geen bepalingen bevatte. De nieuwe richtlijn stelt dat detentie alleen op grond van het feit dat iemand asiel aanvraagt verboden is. Het bevat ook een limitatieve lijst met gronden waarop detentie wel mogelijk is. Desalniettemin zijn deze bepalingen nog vrij vaag en laten ze veel ruimte voor interpretatie door lidstaten.

De **Kwalificatierichtlijn**<sup>87</sup> bevat de definities van vluchteling (in lijn met het VN-Vluchtelingenverdrag) en personen die in aanmerking komen voor bescherming op basis van andere gronden. De richtlijn biedt ook subsidiaire bescherming: een asielzoeker krijgt geen vluchtelingenstatus maar mag wel verblijven in de lidstaat als er risico is op ‘ernstige schade’ bij terugkeer naar het land van herkomst. Ondanks hervormingen in 2011, ontbreekt het bij de richtlijn nog steeds aan duidelijkheid over wie bescherming moet bieden en de definities van internationale en subsidiaire bescherming.

Al het bovenstaande zijn richtlijnen (behalve ‘Dublin’) en dus minimumnormen. Dit geeft ook meteen het **probleem** aan: het idee was dat lidstaten minimaal deze standaarden zouden invoeren, en daarbovenop liefst meer bescherming zouden bieden. Het tegenovergestelde gebeurde: veel lidstaten beperkten zich juist tot toepassing van minimumstandaarden en weigerden meer te harmoniseren of bescherming te bieden: “threat of the lowest common denominator looming over all areas of nascent harmonized EU common asylum policy”.<sup>88</sup> Het probleem is ook dat deze wetgeving veel begrippen en standaarden bevat die anders geïnterpreteerd en geïmplementeerd worden in lidstaten of waarvan wordt afgeweken juist omdat ze zo vaag zijn. Handhaving en/of sancties om correcte implementatie te garanderen, is nauwelijks mogelijk omdat de wetgeving vaak geen concrete uitkomsten voorschrijft.

---

87 EP (2011). *Richtlijn 95/2011/EU*.

88 Ariel Meyerstein (2005). “Retuning the harmonization of EU asylum law: Exploring the need for an EU asylum appellate court”. *California Law Review*, 93.

## **Bijlage III. Actoren in het Europees asielsysteem**

### **European Asylum Support Office (EASO), opgericht in 2010**

Het European Asylum Support Office (Europees Ondersteuningsbureau voor Asielzaken) helpt bij het opzetten en de implementatie van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (CEAS). Lidstaten en hun migratiediensten worden gestimuleerd samen te werken en worden voorzien van kennis over asielmigranten en praktische ondersteuning. Verder worden lidstaten als zij onder aanzienlijke druk staan, gesteund in het afhandelen van asielaanvragen en het opzetten en aanwijzen van opvanglocaties. Op hun beurt zijn de lidstaten en daarnaast de Europese Commissie vertegenwoordigd in het bestuur van EASO.

### **Frontex, opgericht in 2004**

Frontex is het Europese grens- en kustwachtagentschap. De belangrijkste taken zijn het controleren van asielmigranten onderweg naar Europa en het ondersteunen bij het bewaken van de buitengrenzen van de EU. De formele naam van Frontex is vanwege een verordening uit 2016 veranderd in het Europees Grenswachtagentschap om de belangrijkste rol die deze heeft gekregen te benadrukken. Dit vernieuwde agentschap zal de nationale autoriteiten sterker betrekken bij het werk. In principe heeft het Europees Grenswachtagentschap geen eigen grenswachters; het agentschap coördineert grenswachters uit verschillende lidstaten. Door uniforme opleidingsprogramma's voor grenswachters uit alle landen op te zetten, kan Frontex alsnog algemeen geldende normen verspreiden over grens- en kustbewaking. Sinds 2016 zet Frontex Rapid Border Intervention Teams in bij hoge druk tijdens een onverwacht grote stroom asielmigranten. Ze ondersteunen de nationale grenswachten en asiendiensten, zowel operationeel als technisch. Met name in Griekenland zijn deze teams ingezet.

## **European Asylum Agency (EUAA), voorstel van de Commissie op 4 mei 2016**

In 2016 presenteerde de Europese Commissie een voorstel voor een European Asylum Agency (Asielagentschap voor de Europese Unie) ter vernieuwing en versterking van het huidige EASO. Doel is dit agentschap een sterker mandaat krijgt. Zo kunnen het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel en Dublin IV slagvaardiger worden geïmplementeerd. Dit voorstel betekent de oprichting van een volwaardig EU-asielagentschap. Voor het EUAA zou het nog aan te nemen Dublin IV inhouden dat de EUAA de verantwoordelijk krijgt voor het uitvoeren van een nieuw, geautomatiseerd monitoringsysteem van het aantal asielaanvragen. Bij dit monitoringsysteem zal een billijkheidsmechanisme gelden, dat zorgt voor een eerlijke en duurzame verdeling van de aanvragen van asielaanvragen tussen de lidstaten. De onderhandelingen omtrent het voorstel tot oprichting van de EUAA zijn nog volop bezig. De Nederlandse regering staat achter dit voorstel en heeft het voorstel op subsidiariteit, proportionaliteit en bevoegdheid van de EU reeds goedgekeurd.



## Bronnen

ACVZ (2015). *Delen in verantwoordelijkheid: Voorstel voor een solidair Europees asielsysteem*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

ACVZ (2018). *Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning*. Den Haag: Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken.

AIV (2015). *Gedifferentieerde integratie: Verschillende routes in de EU-samenwerking*. Den Haag: Adviesraad Internationale Vraagstukken.

Algemene Rekenkamer (2017). *Inburgering: Eerste resultaten van de Wet inburgering 2013*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2017). *Rapport inburgering*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Alsulaiman, A. ea. (2006). *Eindverslag. Commissie “ter invulling van de cursus maatschappelijke oriëntatie”*. Brussel: Vlaamse Regering.

Amnesty International (2017). *Annual report. Turkey 2016/2017*. London: Amnesty International.

Arendt, H. (1943). “We refugees”. *The Menorah Journal*. Accord: Jewish Currents.

Bauman, Z. (2016). *Strangers at our door*. Bristol: Policy Press.

Bijlsma, I., van den Brakel, J., van der Velden, R. en Allen, J. (2016). *Regionale spreiding van geletterdheid in Nederland*. Maastricht: Maastricht University Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt / ROA.

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D. en Guild, E. (2015). *The EU's response to the refugee crisis. Taking stock and setting policy priorities*. Brussel: Centre for European Policy Studies.

CBS (2010). *Emigratie van autochtonen 1995 – 2009*. Brussel: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2014). *Bevolkingsprognose 2014-2060: Groei door migratie*. Brussel: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2015). “Meeste immigranten binnen tien jaar weer weg”. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek. Online artikel gepubliceerd op 17 juli 2015.

CBS (2016). “Bijstand groeit in eerste kwartaal 2016”. Online artikel gepubliceerd op 31 mei 2016. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

CBS (2016). *Jaarrapport integratie*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CCME (2017). *Safe passage: Mutual recognition of positive asylum decisions within EU and Schengen associate states*. Brussel: Churches Commission for Migrants in Europe.

Compendium voor de leefomgeving (2015). *Allochtonen 2014*. Online beschikbaar. Laatst bezocht op 22 september 2017.

Czaika, M. en Haas, H. de (2014). “The globalization of migration: has the world become more migratory?” *International Migration Review*, 48 (2). Pp. 283-323.

D66 (2004). *De anderen, dat zijn wij. Een sociaal-liberaal tegengeluid*. Den Haag: Democraten 66.

Devictor, X. en Do, Q. (2016). *How many years have refugees been in exile?* Washington D.C.: World Bank Group.

Dionigi, F. (2016). *The Syrian refugee crisis in Lebanon: State fragility and social resilience*. Londen: London School of Economics and Political Science.



EC (2015). “An EU ‘safe countries of origin’ list”. Brussel: Europese Commissie. Online article gepubliceerd in februari 2017.

EC (2016). “Commissie kondigt nieuwe migratiepartnerschappen aan: Meer samenwerking met derde landen om migratie beter te beheren”. Brussel: Europese Commissie. Online artikel gepubliceerd op 4 mei 2016.

EC (2017). “Commission follows up on infringement procedure against Hungary concerning its asylum law”. Brussel: Europese Commissie. Online artikel gepubliceerd op 17 mei 2017.

ECRE (2016). *Admissibility, responsibility and safety in European asylum procedures*. Brussel: European Council on Refugees and Exiles.

ECRE (2016). *Comments on the Commission proposal for a Dublin IV Regulation*. Brussel: European Council of Refugees and Exiles.

ECRE (2016). *The implementation of hotspots in Italy and Greece: A study*. Brussel: European Council on Refugees and Exiles.

Emerson, M. (2004). *European Neighbourhood Policy: Strategy or placebo?*. Brussel: Centre for European Policy Studies.

Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der en Cruijf, M. (2002). *Illegale vreemdelingen in Nederland: Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting*. Rotterdam: RISBO/ Erasmus Universiteit Rotterdam.

Engbersen, G., Dagevos, J., Jennissen, R., Bakker, L. en Leerkes, A. (2015). *WRR-Policy Brief 4. Geen tijd verliezen: van opvang naar integratie van asielmigranten*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

EP (2011). *Richtlijn 95/2011/EU*. Brussel: Europees Parlement.

EP (2013). *Richtlijn 32/2013 EU*. Brussel: Europees Parlement.

EP (2013). *Richtlijn 33/2013/EU*. Brussel: Europees Parlement.

EP en de Raad (2013). *Verordening nr. 604/2013*. Brussel: Europees Parlement.

ESI (2017). *A Rome Plan for the Mediterranean migration crisis: The case for take-back-realism*. Berlijn: European Stability Initiative.

EU (2007). *Verdrag van Lissabon*. Hoofdstuk 2. Art. 63.

EUROCITIES (2016). *Refugee reception and intergration in cities*. Brussel: EUROCITIES.

European Liberal Forum & Mr. Hans van Mierlo Stichting (2017). *New in Europe: Report*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

European Parliamentary Research Service (2017). *Adressing migration in the European Union*. Brussel: European Parliamentary Research Service.

Eurostat (2016). *First instance decisions on asylum applications by type of decision - annual aggregated data: Total positive decisions*. Brussel: Europese Commissie.

Eurostat (2016). *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Brussel: Europese Commissie.

Eurostat (2017). *Asylum statistics*. Brussel: Europese Commissie.

Eurostat (2017). *First instance decisions on application*. Brussel: Europese Commissie.

Faure, R., Gavas, M. en Knoll, A. (2015). *Challenges to a comprehensive EU migration and asylum policy*. Maastricht: European Centre for Development Policy Management.

Flahaux, M. en Haas, H. de (2016). "African migration: trends, patterns, drivers". *Comparative Migration Studies*, 4 (1).

Gammeltoft-Hansen, T. en Tan, N. (2017). “The end of the deterrence paradigm? Future directions for global refugee policy”. *Journal on Migration and Human Security*, 5 (1). Pp. 28-56.

Gemeente Den Haag (2017). *Monitor statushouders Den Haag: Één jaar Haagse aanpak, al doende leren, bijsturen en verantwoorden*. Den Haag: Gemeente Den Haag

González Enríquez, C. en Reynés Ramón, M. (2010). *Circular migration between Spain and Morocco: Something more than agricultural work?* Madrid: Real Instituto Elcano.

Grimhuis, H. (2016). “Hoe lang duurt een asielaanvraag?” *Vreemdelingenvisie* (3), 23 februari 2016. Online beschikbaar: <https://www.vreemdelingenvisie.nl/vreemdelingenvisie/2016/03/leg-mij-nou-eens-uit%E2%80%A6hoe-lang-duurt-een-asielaanvraag>

Grondwet voor het Koninkrijk der Nederlanden (2008). Hoofdstuk 1. Grondrechten.

Guild, E., Costello, C., Garlick, M. en Moreno-Lax, V. (2015). *Enhancing the Common European Asylum System and alternatives to Dublin*. Brussel: Centre for European Policy Studies.

Haersma Buma, S. van (2017). “Verwarde tijden! die om richting vragen”. *H.J. Schoo-lezing*, 4 september 2017. Amsterdam.

Ham, M. en Meer, J. van der (2012). *De etnische bril. Categorisering in het Nederlandse integratiebeleid*. Amsterdam: Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen.

Heijer, M. den, Rijpma, J. en Spijkerboer, T. (2016). “Coercion, prohibition, and great expectations: the continuing failure of the Common European Asylum System”. *Common Market Law Review*, 53 (3). Pp. 607-642.

Hendriks, C. et al. (2014). *Van opgelegde naar oprechte participatie. De mens en zijn verbindingen in samenleving, economie en staat*. Den Haag: Boom Lemma.

Hendriks, C., Hesseling, D., Sanders, M. en Witteloostuijn, A. van (2014). *Ordering op orde: Voorbij een discussie over de markt en staat*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

Hesselmans, M. (2017). *Nieuwe ronde, echte kansen. Een sociaal-liberale visie op de toekomst van werk*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

Hirsch Ballin, E. en Waal, T. de (2016). “Individueel maatwerk kan inburgering versnellen”. *Asiel en migrantenrecht*, 6-7. Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland en Stichting Migratierecht Nederland.

Hof van Justitie van de EU (2017). *Het Hof verwerpt de beroepen van Slowakije en Hongarije tegen het voorlopig mechanisme voor verplichte herplaatsing van asielzoekers*. Luxemburg: Hof van Justitie van de Europese Unie.

Hollander, J. den (2013). *Grenzen in beweging: De wereld van 1945 tot heden*. Houten: Het Spectrum BV.

Homans, L. (2014). *Beleidsnota. Integratie en inburgering 2014-2019*. Brussel: Vlaams Parlement.

IND (2015). *Jaarverslag: Cijfers*. Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

IND (2016). “Afname asielstroom”. *Jaarverslag: Asiel & Bescherming*. Rijswijk: Immigratie- en Naturalisatiedienst.

Keulen, M. (2004). *Beleidsnota. Inburgering 2004-2009*. Brussel: Vlaams Parlement.

Kreilinger, V. (2015). “Proposal to use enhanced cooperation in the refugee crisis”. Berlijn: Jacques Delors Instituut. Online artikel gepubliceerd op 21 september 2015.

Laferrère, A. en Knoll, A. (2016). “Is the EU’s migration partnership approach with African countries balanced?” *Vita International*, 26 oktober 2016.

Leerkes, A. en Scholten, P. (2016). *Landen in Nederland: De vluchtelingenstroom in integratieperspectief*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Lucassen, L. (2004). *Oog voor lange lijnen*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

Lucassen, L. (2006). *Gelijkeid en onbeheer: De wortels van het integratiedebat in West-Europa*. Oratie. Leiden: Universiteit Leiden.

Meyerstein, A. (2005). “Retuning the harmonization of EU asylum law: Exploring the need for an EU asylum appellate court”, *California Law Review*, 93.

Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014). *Rapportage vreemdelingenketen: Periode januari – december 2014*. Den Haag: Ministerie van Veiligheid en Justitie.

Mitsigelas, V. (2015). *Mutual recognition of positive asylum decisions in the European Union*. Brussel: European Council on Refugees & Exiles.

Moreno-Lax, V. (2015). *The legality of the “safe third country” notion contested: Insights from the law of treaties*. Genève: United Nations High Commissioner for Refugees.

NOA (2017). *Persoonsprofiel Scan Vluchtelingen*. Amsterdam: Vrije Universiteit van Amsterdam. Online beschikbaar op: <http://noa-vu.nl/producten/online-tests/re-integratietests/persoonsprofiel-scan-vluchtelingen/>.

NT2school (2017). *KNM EXAMEN Demo*. Amsterdam: Boom Uitgevers. Online beschikbaar. Laatste bezocht op 19 september 2017.

Obordo, R. (2015). “Teaching refugees languages: ‘No specific skills required, just a desire to help and a friendly smile’”. *The Guardian*, 11 september 2015.

OECD (2014). *Finding the way: A discussion of the Swedish migrant integration system*. Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development.

OECD (2017). *Finding their way: Labour market integration of refugees in Germany*. Parijs: Organisation for Economic Cooperation and Development.

Open Society Initiative for Europe (2016). *Understanding migration and asylum in the European Union*. Barcelona: Open Society Initiative for Europe.

Pechtold, A. (2016). “Pechtold: Zo vormen we onze gezamenlijke identiteit”. *De Volkskrant*, 29 oktober 2016.

Peeperkorn, M. (2017). “Europese advocaat-generaal geeft Hongarije en Slowakije ongelijk: Asielquota zijn gerechtvaardigd”. *De Volkskrant*, 26 juli 2017.

Postel, H., Rathinasamy, C. en Clemens, M. (2015). “Europe’s refugee crisis is not as big as you’ve heard, and not without recent precedent”. Online artikel gepubliceerd op 10 september 2015. Washington D.C.: Center for Global Development.

Rand, D., Dreber, A., Ellingsen, T., Fudenberg, D. en Nowak, M. (2010). “Positive interactions promote public cooperation”. *Science*, 325 (5945). Pp. 1272-1275.

Razenberg, I. en Noordhuizen, B. (2016). *Beleid voor EU-migranten: Factsheet Gemeente Amsterdam*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving

Razenberg, I., Kahmann, M. en de Gruijter, M. (2017). *Monitor gemeentelijk beleid arbeidstoeleiding vluchtelingen 2017*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Razenberg, I., Kahmann, M. en De Gruijter, M. (2018). *Barrières en mogelijkheden voor de arbeidsparticipatie van vluchtelingenvrouwen*. Utrecht: Kennisplatform Integratie & Samenleving.

Regioplan (2010). *Somaliërs in Nederland: Een verkenning van hun maatschappelijke positie en aanknopingspunten voor het beleid*. Amsterdam: Regioplan.

Rica, S. de la, Glitz, A. en Ortega, F. (2013). *Immigration in Europe: Trends, policies and empirical evidence*. Bonn: Institute of Labour Economics.

Rijksoverheid (2017). *Nederlandse nationaliteit verliezen*. Den Haag: Rijksoverheid. Online beschikbaar. Laatst bezocht op 19 september 2017.

“Rutte: vluchtelingencrisis risico voor Europese samenwerking”. *Financieel Dagblad*, 24 oktober 2015.

Scheffer, P. (2000). “Het multiculturele drama”. *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.

Schippers, E. (2016). “De paradox van de vrijheid”. *H.J. Schoon-lezing*, 5 september 2016. Amsterdam.

SCP (2016). *Integratie in zicht?* Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SER (2016). *Signalering: Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad

Sommer, B. (2017). “Italië: ‘EU laat ons in de steek bij migratiecrisis’”. *Elsevier Weekblad*, 14 augustus 2017.

Stoffelen, A. (2016). “‘Beunhazen’ storten zich op inburgeringsmarkt: flink meer taalscholen”. *De Volkskrant*, 16 november 2016.

Sude, B., Stebbens, D. en Weiland, S. (2015). *Lessening the risk of refugee radicalization: Lessons for the Middle East from past crises*. Santa Monica: RAND Corporation.

Tillaart, Roel van den (2017). “Van achteraf compenseren naar vooraf investeren”. *Democraat*, juni 2017.

Tsourdi, L. (2017). “Hotspots and EU agencies: Towards an integrated European administration?” *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 26 januari 2017.

Tubakovic, T. (2017). “A Dublin IV recast: A new and improved system?” *Egmont European Policy Brief*, 46.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2016). *Kamerstuk 2016-17, 34 584 nr. 2*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten-Generaal.

UNHCR (2004). *Protracted refugee situations*. Genève: United Nations High Commander for Refugees.

UNHCR (2016). “Mediterranean death toll soars to all-time high”. Genève: United Nations High Commander for Refugees. Online artikel, gepubliceerd op 25 oktober 2016.

UNHCR (2016). *Missing out: Refugee education in crisis*. Genève: United Nations High Commander for Refugees.

UNHCR (2016). *Syrians in neighbouring countries and Europe*. Genève: United Nations High Commander for Refugees.

UNHCR (2017). *Europe: Key data Q1+Q2*. Genève: United Nations High Commander for Refugees.

UNHCR (2017). *Italy: Sea arrivals dashboard*. Genève: United Nations High Commander for Refugees.

UNHCR (2017). *Syria regional refugee response*. Online beschikbaar. Laatst bezocht op 19 september 2017.

Vincenza Desiderio, M. (2016). “Blue card redux: European Commission plan to recast work permit for highly skilled holds question marks”. Washington D.C.: Migration Policy Institute. Online artikel, gepubliceerd in juni 2016



Visegrádgroep (2015). *Joint statement of the Head of Government of the Visegrad Group countries*. Online artikel gepubliceerd op 4 september 2015.

VMS (2009). *Vertrouw op de eigen kracht van mensen*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

VMS (2013). *Streef naar een duurzame en harmonieuze samenleving*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

VMS (2014). *Denk en handel internationaal*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

VMS (2015). *Koester de grondrechten en gedeelde waarden*. Den Haag: Mr. Hans van Mierlo Stichting.

VN (1951). *Verdrag betreffende de status van vluchtelingen*. Genève: Verenigde Naties.

VNG (2016). *Factsheet integratie en participatie voor gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Vos, C. (2017). "Hoe meer we investeren in Afrika, hoe meer migratie naar Europa: muren opwerpen heeft geen zin". *De Volkskrant*, 26 augustus 2017.

Waal, T de (2017). *Conditional belonging: A legal-philosophical inquiry into integration requirements for immigrants in Europe*. Pp. 191-196. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

Werkgroep Kind in azc (2013). *Ontheemd: De verhuizing van asielzoekerskinderen in Nederland*. Den Haag: UNICEF Nederland.

Werkwijzer Vluchtelingen (2017). *Groene Inburgering*. Online beschikbaar. Laatste bezocht op 7 september 2017.

WRR (2017). *Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid.

Yildiz, A. en Eralp, A. (2015). *Rethinking asylum policies in the EU: Lessons from the Syrian refugee crisis*. Boston: European Union Studies Association.

## **Colofon**

Deze publicatie is tot stand gekomen onder de verantwoordelijkheid van de Mr. Hans van Mierlo Stichting, het wetenschappelijk bureau van D66. Alle participanten hebben aan dit stuk meegewerkt op persoonlijke titel.

### **Auteur:**

Marthe Hesselmans

### **Meelezers:**

Niels Back, Daniël Boomsma, Coen Brummer, Claudia Elion, Jan Willem Holtslag, Daphnie Ploegstra, Joost Sneller

### **Klankbordgroep:**

Mpanzu Bamenga, Monica den Boer, Jos Heijmans, Peter Scholten, Petra Stienen, Jorrit Rijpma, Ad van Vugt, Hanneke van der Werf

### **Redactie:**

Jessica Hoogenboom

### **Ontwerp en vormgeving:**

Rake zaak

### **Met dank aan:**

Een grote groep ervaringsdeskundigen en betrokkenen op het gebied van migratie, asiel en integratie hebben meegedacht bij de totstandkoming van deze visie. In het bijzonder dank aan: Rainer Adam, Sabeth de Boer, Katie Belaerts, Salima Belhaj, Evelien Brouwer, Han Entzinger, Murat Erdogan, Dieter Feierabend, Gert Jan Geling, Patrick Joyce, Kate Kirk, Jasper Kuipers, Leo Lucassen, Josephine Maasland, Wolf Mannens, Miriam Parys, Sawitri Saharso, Mardjan Seighali, Flip Schüller, Sjoerd Sjoerdsma, Babah Tarawally, Sophie in 't Veld, Tamar de Waal, Annemieke van der Wiel en Maaike Zeeuw.



Iemand die gegronde vrees heeft voor vervolging in eigen land, heeft recht op opvang elders. Dat is menswaardig. De vraag blijft: hoe voeren we het uit? Waar is elders? Wie vangt wie op en wat houdt opvang in: een lekkende tent in de regio of een nieuw huis in Nederland?

Bij vraagstukken over asielmigratie is de afstand tussen waarden en werkelijkheid vaak groot. Doorgaans willen we wel mensen opvangen, maar niet altijd in onze achtertuin.

*Van nieuwkomer naar Nederlander* verbindt visie aan concrete oplossingen voor migratie-, asiel- en integratiebeleid. Centraal staat de vraag hoe een toekomstbestendig beleid te voeren op basis van sociaal-liberale kernwaarden. Hoe zorgen we ervoor dat EU-lidstaten verantwoordelijkheid delen voor asielopvang? Hoe kunnen nieuwkomers gelijkwaardig en op eigen kracht integreren? En hoe kan de samenleving dit faciliteren?