



Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
René Grotenhuis

Breed kijken

Vluchten, migratie en
sociale samenhang in
mondiaal perspectief

Om een gemeenschappelijk huis

Publicatie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI)

Het Wetenschappelijk Instituut heeft ten doel het (doen) verrichten van wetenschappelijke arbeid ten behoeve van het CDA op basis van de grondslag van het CDA en in aansluiting op het Program van Uitgangspunten. Het Wetenschappelijk Instituut geeft gedocumenteerde adviezen over hoofdlijnen van het beleid, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek vanuit het CDA en/of van de leden van het CDA in vertegenwoordigende lichamen.

Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
Postbus 30453, 2500 GL Den Haag
(070) 3424874
wi@cda.nl
www.cda.nl/wi

ISBN/EAN 978 90 830338 4 6
Den Haag, december 2020, Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

Omslagontwerp: Dik Klut | klut.works
Tekstredactie: Marcel Migo | www.deherenvankopij.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vereelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen, of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Breed kijken

Vluchten, migratie en
sociale samenhang in
mondiaal perspectief



Inhoudsopgave

Voorwoord	7
Inleiding	9
Deel I Uitgangspunten voor vluchtelingenbeleid	17
<hr/>	
Hoofdstuk 1	
Beeld en werkelijkheid	19
Afgeronde getallen, complexe werkelijkheden	19
Historische vergelijkingen, alarmeringen en geruststellingen	23
Hoofdstuk 2	
Uitgangspunt 1: Vluchteling als beschermde term	31
Het Vluchtelingenverdrag is niet uit de tijd	31
Migratie is iets anders dan vluchten	34
Het recht op migratie: plicht tot opvang?	37
Klimaatvluchtelingen?	40
<i>Intermezzo Taliban of Zeta-kartel: maakt het uit?</i>	41
Hoofdstuk 3	
Uitgangspunt 2: Vluchten als politiek vraagstuk voor de natiestaat	43
Internationale betrokkenheid bij binnenlandse conflicten	43
Politieke en militaire oplossingen van burgerconflicten	46
Disfunctionele en onderdrukkende regimes	47
<i>Intermezzo Giro 555: oorlog verkoopt niet</i>	50
Hoofdstuk 4	
Uitgangspunt 3: Het vluchtelingenprobleem kan niet in Europa worden opgelost	53
De meesten gaan niet	53
De rest van de wereld is niet de hel	57
Europa is niet de hemel	61
Meer empirie, minder normativiteit en systeemdenken	68
<i>Intermezzo Cultuur en religie als ankers voor vluchtelingen</i>	70

Hoofdstuk 5

Uitgangspunt 4: Terugkeer als basis **73**

Terug naar het land van herkomst?	73
Terugkeer vanuit buurlanden	77
Terugkeer of interne hervestiging van binnenlandse vluchtelingen	79
<i>Intermezzo Colombia: compensatie voor binnenlandse vluchtelingen</i>	80
Terugkeer in het Nederlandse beleid en de praktijk	81
<i>Intermezzo Terugkeer</i>	86

Deel II Het belang van bloeiende gemeenschappen **89**

Hoofdstuk 6

Christendemocratisch gedachtegoed als kader **91**

Caritas	91
Christelijk-sociaal denken kijkt breder	92
Paus Franciscus: 'Fratelli Tutti'	95
<i>Intermezzo Sant'Egidio: kwetsbaarheid voorop</i>	98

Hoofdstuk 7

Het humanitair perspectief **101**

Universaliteit van het humanitair perspectief	101
Humaniteit als leidraad voor individueel handelen	104
Humaniteit als leidraad voor maatschappelijke organisaties	106
Humaniteit als leidraad voor politiek handelen	107
Het persoonlijke is (niet) politiek	110
Universele ethiek en sociale realiteit	111

Hoofdstuk 8

Vluchtelingen en sociale cohesie: 'flourishing communities' **115**

Vluchtelingen als existentiële, sociaal-economische, culturele bedreiging	115
<i>Intermezzo Vervreemding</i>	119
<i>Flourishing communities</i>	120
Een verbrokkelde samenleving	122
Kunnen we praten?	124
<i>Flourishing communities: identiteit en diversiteit</i>	125
<i>Flourishing communities, migratie en vluchten</i>	130
<i>Intermezzo Bangsamoro: flourishing community?</i>	130

Deel III Vooruitblik **133**

Hoofdstuk 9**Tussen opportunisme en beleid** **135**

Vluchtelingenopvang voor een kleine groep 135

(On)bedoelde gevolgen 136

Conflictpreventie en conflictbeheersing 138

Stabiele opvang in eigen land en in buurlanden 138

Terugkeer en wederopbouw 141

Sociaal-economische ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking 143

Intermezzo | Congo: noodhulp en ontwikkeling, opvang en terugkeer 146

Terugkeer: circulaire opvang en internationale terugkeerconventie 147

Bijlagen **151**

Bijlage I: Een Marshallplan voor Afrika: ontwikkelingssamenwerking heruitvinden 153

Bijlage II: Een internationale conventie over opvang en terugkeer van eigen staatsburgers 157

.....

Voorwoord

Het vluchtelingenvraagstuk is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van politieke discussie geworden in vrijwel alle Europese landen. Het blijft een thema met geharnaste posities van voorstanders (welkomstcultuur) en tegenstanders (grenzen dicht). De stem van het maatschappelijke midden lijkt in dit debat soms afwezig.

Wat zijn duurzame bestanddelen voor het mondiale vluchtelingenbeleid van de toekomst? Die vraag staat centraal in deze achtergrondstudie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (WI). Zoals in alle politiek gaat het om balans en maatvoering. Enerzijds moet rekening worden gehouden met de morele eis om een veilige haven voor mensen in nood te kunnen bieden, anderzijds dient rekening te worden gehouden met de sociale cohesie en de draagkracht van mensen.

Deze achtergrondstudie, geschreven door René Grotenhuis (1951), voormalig directeur van onder andere Cordaid, helpt om de complexe werkelijkheid te doorgronden. Deel I formuleert vier uitgangspunten voor een toekomstbestendig vluchtelingenbeleid. In deel II staan het christendemocratisch denkraam en het concept van *flourishing communities* centraal. En in het laatste deel worden bouwstenen voor het beleid aangedragen. Wie werkelijk betrokken is op het vluchtelingenvraagstuk, bekommert zich ook om de andere kant van de grens. In de bijlagen worden daarom de contouren van een Marshallplan voor Afrika geschetst. En ook wordt de aanzet gedaan voor een internationale conventie voor het terugnemen van burgers, waarin alle landen zich verplichten om hun eigen burgers weer op te nemen als ze elders geen recht op verblijf hebben.

Deze studie, die staat in de reeks ‘Om een gemeenschappelijk huis’ van het WI, zal diegenen teleurstellen die hopen op eenvoudige antwoorden en het liefst hun eigen gelijk bevestigd zien. Maar ze biedt wel vele rijke inzichten en stof tot nadenken voor wie de weerbaarheid van het vraagstuk niet schuwt.

Bij de totstandkoming is dankbaar gebruik gemaakt van de wijsheid en kennis van velen. Wij danken in het bijzonder auteur René Grotenhuis voor zijn inspanningen, creativiteit en de inspiratie. Ook danken wij de leden van de klankbordgroep die betrokken waren bij de totstandkoming en commentaar op eerdere tekstversies hebben geleverd: Wouter van Dis, Carolus Grütters, Maarten Stokhof, Madeleine van Toorenborg, Jos Wienen en Rick van der Woud.

Drs. R. (Richard) van Zwol
*Voorzitter Wetenschappelijk Instituut
 voor het CDA*

Drs. P.H.J. (Pieter Jan) Dijkman
*Directeur Wetenschappelijk Instituut
 voor het CDA*

Inleiding

In de jaren na 2015 is vluchten en migratie een brandpunt geworden van politieke discussies in vrijwel alle Europese landen. Het droeg bij aan de verdere opmars van populistische partijen die onder meer in Duitsland, Frankrijk, Oostenrijk en Nederland tussen de 10 en 20% (en soms meer) van de kiezers achter zich weten te verenigen. Vluchtelingen en migratie leidden na 2014 tot conflicten tussen de Midden-Europese landen (Polen, Hongarije, Slowakije) en de West-Europese landen over de opvang en de vraag of hier sprake was van een gezamenlijke Europese verantwoordelijkheid.

De constatering dat het probleem voorlopig niet weg zal gaan, legt het risico bloot dat Europa verdeeld blijft over dit vraagstuk en dat het op den duur zo'n hoge zuurgraad krijgt dat het de Europese Unie werkelijk splijt. Laverend tussen gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en de soevereiniteit van individuele landen probeert de EU een weg te vinden voor de toekomst. Terwijl vanaf 2016 de aantallen migranten en vluchtelingen die Europa bereikten, fors afnamen in vergelijking met het piekjaar 2015, neemt het maatschappelijke en politieke probleem niet af.

Het debat in Europa gaat vrijwel uitsluitend over de vluchtelingen en migranten die het Europese vasteland bereiken. Om dat in perspectief te zetten, is het goed om meer zicht te krijgen op de verspreiding van de 79,5 miljoen vluchtelingen die er volgens het laatste rapport van de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) wereldwijd zijn.¹ Van die totale groep zijn er ruim 45 miljoen (50%) die in eigen land verblijven. Er zijn ruim 4 miljoen asielzoekers die nog in de procedure voor erkenning zitten (5%). Er zijn ruim 29 miljoen vluchtelingen die buiten hun land verblijven (45%). Dat zijn mensen die een erkende status als vluchteling hebben. Wat Europa betreft is het relevant op te merken dat Duitsland het enige Europese land is onder de acht landen met de grootste aantallen erkende vluchtelingen binnen hun grenzen. De andere zijn allemaal niet-Europese landen met Turkije als land met de meeste vluchtelingen (3,5 miljoen) en daarnaast onder meer Oeganda (1,4 miljoen), Bangladesh (932.000) en Soedan (902.000). Het volgende hoofdstuk gaat dieper in op de diversiteit die achter dit getal van 79,5 miljoen schuilgaat.

1 UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, 2019. Zie: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2019.html>

Zo nu en dan bereiken ons berichten over die werkelijkheid van de grenzen van Europa: de enorme problemen waar Libanon mee kampt, de opvang van Zuid-Soedanese vluchtelingen in Oeganda, de effecten van de komst van honderdduizenden Rohingya's naar Bangladesh, maar het zijn marginale en fragmentarische berichten. De vluchtelingen en migranten die West-Europa bereiken zijn onderdeel van een veel grotere beweging. Dit boek wil verbindingen en inzichten aandragen die helpen om een realistisch beeld te schetsen van wat zich afspeelt, wat soms onderbelicht blijft, en wat er beter kan.

Vraagstelling

Dit is een achtergrondstudie naar samenhang en aspecten van het vraagstuk van vluchten en migratie die vaak onvermeld blijven in de hitte van het debat. De hoofdvraag is: wat biedt een duurzaam kader voor het mondiale vluchtelingenbeleid van de toekomst? Deze studie eindigt niet met beleidsconclusies of adviezen. Daarvoor zijn meer tussenstappen nodig en het zou onzorgvuldig zijn om die over te slaan in een behoefte tot 'grote stappen, snel thuis'. Twee concrete suggesties (een pleidooi voor een Marshallplan voor Afrika en voor een terugkeerconventie) zijn daarom als bijlagen toegevoegd.

Deze publicatie vertrekt bij de realiteit van oorlog en conflict, van machtsbeluste dictators als Assad en cynische geopolitieke spelers als Poetin. De Verenigde Naties zijn niet in staat effectief conflicten op te lossen. We hebben in Europa geen Europese regering die het hele continent kan mobiliseren en in één richting kan sturen. Er bestaan daarom geen simpele oplossingen: noch het hermetisch sluiten van grenzen, noch het onbeperkt openstellen van die grenzen brengt ons verder. Zoals alle politiek gaat het om maatvoering en balans. Dit boek vertrekt vanuit de constatering dat het vluchtelingenvraagstuk een lastig te ontwarren geheel is van sociale, politieke, juridische, culturele en morele vragen, die voortdurend op elkaar inwerken. Er ontstaat geen mooi en afgerond beeld. Overal en altijd zijn uitsteeksels zichtbaar, losse draden en rafels. Dieper inzicht in die verschillende aspecten kan ons wel helpen bij het vinden van wegen die minder opportunistisch gericht zijn op korte-termijn-beheersing.

Er is in de afgelopen jaren een gestage stroom van human-interestverhalen over vluchtelingen gemaakt. De drenkelingen in de Middellandse Zee, de wanhopige vluchtelingen voor de prikkeldraadgrens van Macedonië of Ceuta en Melina, de migranten in Calais. Vaak dramatische beelden die lezers en kijkers raken en pijnlijk confronteren met het enorme verschil in veiligheid en welvaart in de wereld. Ze zijn belangrijk voor onze betrokkenheid, ze

vragen om een antwoord, maar ze reiken ons niet de oplossingen aan waar we voor de lange termijn op kunnen bouwen. Humaniteit (zoals het uitgebreide kinderpardon in Nederland van begin 2019) is een noodzakelijk en eerste antwoord op de vluchtelingen crisis, maar is geen voldoende antwoord. Als het om vijf miljoen mensen gaat die in tientallen landen verblijven voor kortere of langere tijd, kan humaniteit niet zonder een politieke aanpak die verder reikt dan het oplossen van humanitaire noodsituaties. In politieke oplossingen maken landen zich individueel en gezamenlijk verantwoordelijk voor een structurele aanpak. Met alleen morele overtuigingen en oordelen wordt het vluchtelingen vraagstuk niet opgelost.

Vier uitgangspunten

Deze achtergrondstudie schetst vier uitgangspunten voor een toekomstbestendig vluchtelingenbeleid. Deze vier worden in deel I uitgewerkt. Het eerste uitgangspunt is dat we de term vluchteling, zoals geformuleerd in het VN-Vluchtelingenverdrag van 1951², moeten blijven zien als een beschermde term, waar we zorgvuldig mee om moeten gaan. De afgelopen jaren werd iedereen die zich waagde in boten op de Middellandse Zee of zich meldde aan de grens van een van de Balkanlanden als vluchteling aangemerkt. Hoezeer beide groepen ook in dezelfde ellendige omstandigheden van mensensmokkelaars en gesloten grenzen terechtkomen, als het gaat over de plicht van de internationale gemeenschap voor opvang en bescherming is er een fundamenteel en belangrijk verschil tussen beide. Dat verschil mag niet verloren gaan op straffe van het ondergraven van de internationale plicht tot bescherming van vluchtelingen. De feitelijke vermenging van vluchtelingen en migranten voor het asielloket is nog geen reden om ze als inwisselbare of in elkaar overlopende categorieën te zien. In hoofdstuk 2 wordt uitgebreid ingegaan op het belang van dat onderscheid.

Het tweede uitgangspunt betreft de politieke context van vluchten en de verantwoordelijkheid van staten: de natiestaat is het belangrijkste kader om de zorg voor vluchtelingen te organiseren. Vluchtelingen en migranten zijn het gevolg van nationale en internationale politieke machtsprocessen. Het vluchtelingen vraagstuk lijkt bij uitstek een bevestiging voor al diegenen die vinden dat grenzen er niet meer toe doen, dat natiestaten een product zijn van de negentiende eeuw en dat we in een globaliserende wereld die fase achter ons moeten laten. Die natiestaat doet ertoe, zowel voor degenen die

2 Zie: <https://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01>

hun land verlaten als voor degenen die op basis van internationale verdragen verplicht zijn opvang en bescherming te bieden. De natiestaat is het kader waarin we in staat zijn onze onderlinge solidariteit en onze zorg voor elkaar (en voor de mensen die als vluchteling naar ons toe komen) gestalte te geven. Binnen dat kader kunnen we elkaar aanspreken op rechten en plichten, op materiële, sociale en culturele bijdragen aan de samenleving. Wie de natiestaat ter discussie stelt vanuit het belang van vluchtelingen, gooit daarmee het belangrijkste kader weg waarbinnen we de zorg voor vluchtelingen verplichtend kunnen organiseren.

Wereldburgerschap is een mooi concept als het om culturele en morele waarden gaat, maar het wordt overschat en, belangrijker, het is voorlopig onbruikbaar als kader voor het oplossen van het migratie- en vluchtelingenvraagstuk. Dat mag onbevredigend zijn voor wie grenzen als hinderlijke, historisch vaak onterechte en inmiddels overbodige scheidslijnen ziet, het is een gevaarlijke illusie ze buiten haakjes te plaatsen in het vluchtelingenvraagstuk. Alleen door het vluchtelingenvraagstuk te plaatsen binnen het kader van de politieke gemeenschap van de natiestaat (en de intergouvernementele politieke gemeenschap van EU en VN) kunnen we zinvol aan een oplossing werken. In hoofdstuk 3 wordt dat nader uitgewerkt.

Het derde uitgangspunt is dat het vluchtelingenprobleem buiten Europa moet worden opgelost en ook niet in Europa kan worden opgelost. Van de acht landen die de meeste vluchtelingen binnen hun grondgebied huisvesten, liggen er zeven buiten Europa. Als 90% van de mensen die het slachtoffer zijn van oorlog en onderdrukking in eigen land blijft of in buurlanden een veilig heenkomen zoekt, is het een illusie te denken dat de sleutel tot de oplossing in Europa ligt. Het maatschappelijk en politieke debat doet je soms vermoeden dat Europa het brandpunt is van het vluchtelingenvraagstuk en dat het al of niet oplossen daarvan binnen de grenzen van Europa beslissend is voor het wereldwijde vraagstuk. Europa moet zijn aandeel leveren als plaats van opvang en als financiële pijler voor opvang en bescherming elders in de wereld, maar het is een vertekening van de werkelijkheid als zou Europa de oplossing van het probleem in handen hebben. In hoofdstuk 4 van deel I wordt dit nader verkend.

Het vierde uitgangspunt is dat terugkeer van vluchtelingen naar hun land van herkomst de basis van ons denken moet zijn. De opvang en bescherming van het Vluchtelingenverdrag zijn ooit bedoeld als tijdelijk, voor de duur van de dreiging waaraan vluchtelingen worden blootgesteld. Dat lijkt eigenlijk voor de hand liggend, maar in de praktijk is opvang van vluchtelingen een vorm van structurele migratie geworden. Tijdelijkheid veronderstelt enerzijds dat de

plicht tot opvang eindigt en anderzijds dat terugkeer aan de orde is wanneer de situatie van oorlog en onderdrukking eindigt. Na de vrede tussen Noord- en Zuid-Soedan in 2005 gingen miljoenen Zuid-Soedanezen vanuit Noord-Soedan en vanuit Kenia en Oeganda terug. Na de overwinning op de Taliban trokken Afghanen in grote aantallen vanuit Iran en Pakistan terug, ook al hadden de VN het gebied nog niet veilig verklaard. Het feit dat terugkeer vrijwel uit beeld verdwenen is of heel moeizaam verloopt, maakt dat vluchten en migratie in elkaars verlengde zijn komen te liggen. Ook in West-Europa moet terugkeer een vanzelfsprekend onderdeel zijn van vluchtelingenopvang, zoals wordt betoogd in hoofdstuk 5. Maar terugkeer kan niet zonder de landen van herkomst. Er is behoefte aan een internationale conventie voor het terugnemen van eigen staatsburgers (zie bijlage II).

Christendemocratisch toekomstperspectief

Wat is nu het denkraam, het kader, om het vluchtelingenvraagstuk te kunnen beschouwen en beoordelen? Die vraag staat centraal in deel II. Opvang van kwetsbare vluchtelingen moet onderdeel zijn van een politieke agenda, die niet alleen vluchtelingen, maar ook andere sociaal, economisch en cultureel kwetsbare groepen omvat. Voorkomen moeten worden dat groepen tegenover elkaar worden uitgespeeld.

Hoezeer het eerste appel van het vluchtelingenvraagstuk gaat over humaniteit, het is een politiek vraagstuk. Het hoort in de afweging over inzet van menskracht, middelen en beleidsinstrumenten die eigen is aan politiek. Vluchtelingenopvang is daarin niet anders dan onderwijs, of zorg, of klimaat. Vluchtelingenopvang is uit de aard van het onderwerp niet van een hogere orde waardoor het bij voorbaat voorrang zou moeten krijgen boven andere onderwerpen.

Het christendemocratisch gedachtegoed biedt tal van actuele aanknopingspunten voor een betekenisvolle manier van kijken naar het vluchtelingenvraagstuk. Vanuit de christelijke denktraditie en de katholiek-sociale leer wordt in deze achtergrondstudie het concept van *flourishing communities* uitgewerkt als sleutel voor een toekomstbestendig vluchtelingenbeleid. In dat concept kan het vluchtelingvraagstuk verbonden worden met andere beleidsopgaven op het terrein van sociale cohesie. Overal is de maatschappelijke fragmentatie de afgelopen tien jaar sterk toegenomen, is het gevecht om te overleven harder geworden en de beleving dat men terug kan vallen op sociale verbanden afgenomen. Zonder inzet op het realiseren van een samenhangende *flourishing community* wordt het vluchtelingendebat het ongewenste brandpunt van sociale en politieke conflicten.

Vluchten is een intens menselijke daad, of het nu is vanwege de burgeroorlog in Syrië of Zuid-Soedan, het ongecontroleerde geweld in Nigeria of een misdadig onderdrukkend regime in Eritrea. Het is een natuurlijke reactie op zoek naar bescherming en opvang, een plek waar je veilig bent en een toekomst op kunt bouwen. Het is heel goed te begrijpen dat mensen die veiligheid en bescherming zoeken in Europa of in Noord-Amerika. Beide continenten kennen een relatief lange periode van voorspoed en vrede, zeker in vergelijking met andere continenten.

Ook voor migratie geldt dat het alleszins begrijpelijk is dat mensen op zoek zijn naar een betere toekomst, dat ze betere kansen en middelen van bestaan willen, voor zichzelf en voor hun kinderen. Er is geen reden om negatief of veroordelend te staan ten opzichte van mensen uit Albanië of Ghana of Bangladesh die om die reden zoeken naar mogelijkheden om in Europa een bestaan op te bouwen.

Ook als er redenen zijn om in enigerlei vorm grenzen te stellen aan vluchten en migratie, doet dat niets af aan het respect dat we zouden moeten hebben voor mensen die daarvoor kiezen. Ze doen iets wat menselijk is. Claudia de Breij verwoordde het in haar Oudejaarsconferentie van 2016 kort en bondig: 'Als ik hier niet geboren was, zou ik ernaartoe vluchten'.

Het vluchtelingenbeleid is een grimmig dossier geworden met geharnaste posities van voorstanders (welkomstcultuur) en tegenstanders (grenzen dicht). Het politieke en maatschappelijke midden lijkt weggevaagd of overstemd. In dat midden bevinden zich de duizenden vrijwilligers die van harte vluchtelingen helpen om de taal te leren, een netwerk op te bouwen, zich thuis te voelen om hen zo een toekomst te bieden die hen verder helpt en perspectief biedt, waar dan ook. De meesten van die vrijwilligers begrijpen ook dat de bereidheid om vluchtelingen op te vangen niet grenzeloos is. Dat maakt de zoektocht naar evenwichtig beleid noodzakelijk. Met deze publicatie wordt gepoogd die positie zichtbaar en betekenisvol te maken: het midden is geen kleurloos compromis tussen twee kleurrijke uitersten, maar de uitkomst van zorgvuldig luisteren naar de uiteenlopende opvattingen en uitdagingen in de (globale) samenleving.

.....

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

...the ...

Deel I

Uitgangspunten voor vluchtelingenbeleid

Hoofdstuk 1

Beeld en werkelijkheid

Aantallen spelen een belangrijke rol in de beeldvorming. Achter de grote aantallen is echter sprake van een grote diversiteit aan achtergronden van vluchtelingen, zowel in historisch als cultureel opzicht. Dat betekent dat het niet zoveel zin heeft om in algemene termen over oplossingen en strategieën te praten. Oplossingen zijn alleen te vinden als de diversiteit van de werkelijkheid wordt rechtgedaan.

Afgeronde getallen, complexe werkelijkheid

Het vluchtelingenvraagstuk is een zaak van grote getallen geworden. Inmiddels hebben we het over ongeveer 79,5 miljoen mensen.³ In de strijd om politieke en publicitaire aandacht spelen grote aantallen een belangrijke rol om belang en omvang duidelijk te maken. Heel lang werd er in de statistieken onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en ontheemden (IDP's – Internally Displaced Persons). Deze laatste groep, die in eigen land een goed heenkomen zoekt, blijft in formele zin onder de verantwoordelijkheid van de eigen overheid. Inmiddels wordt steeds vaker de algemene term 'vluchteling' gebruikt voor iedereen die gedwongen is elders onderdak te zoeken, of het nu in eigen land is of over de grens. Vanuit het perspectief van de betrokkenen is het ook niet relevant aan welke kant van de grens mensen verblijven die hebben moeten vluchten. De vluchtelingenorganisatie van de VN maakt in haar jaarlijkse rapportage onderscheid tussen de volgende groepen:

- Vluchtelingen: mensen die hun land hebben moeten verlaten en die in een of andere vorm een status hebben gekregen als vluchteling. Medio 2018 waren er 26 miljoen vluchtelingen (33%).

³ UNHCR, *Global Trends. Forced Displacement in 2019*, 2019: Zie: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2019.html>

- Asielzoekers: mensen die hun land hebben moeten verlaten maar nog wachten op de uitkomst van hun procedure tot erkenning. Medio 2018 waren er 4,2 miljoen asielzoekers (5%).
- Binnenlandse ontheemden die in eigen land zijn gebleven. Medio 2018 waren er 45,7 miljoen mensen ontheemd in eigen land (57%).
- De groep Venezolanen die buiten eigen land verblijft zonder dat zij een formeel asiolverzoek hebben ingediend omvat 3,6 miljoen mensen (5%).
- Daarnaast is er het probleem van de statenlozen: mensen die om verschillende redenen geen staatsburgerschap hebben en daarmee nergens terecht kunnen.

Al deze groepen zijn voor de UNHCR mensen waar zij bezorgd over zijn en voor wier belangen en rechten deze VN-organisatie opkomt.

Het gaat dus om grote aantallen, bijna vier keer de bevolking van Nederland. Doordat al deze 79,5 miljoen mensen onder één overkoepelend begrip ‘vluchteling’ zijn gebracht, zou daaruit de indruk kunnen ontstaan dat het hier om een groep gaat met in grote lijnen dezelfde kenmerken. Binnen het totaal van de 79,5 miljoen is er echter sprake van een grote diversiteit.

Zo worden er in Colombia bijvoorbeeld acht miljoen binnenlandse vluchtelingen geteld. Ze zijn in de afgelopen veertig jaar van huis en haard weggetrokken als gevolg van de conflicten tussen het regeringsleger, de revolutionaire bewegingen als FARC en ELN en de paramilitaire legers die in het land opereerden. Volgens de officiële telling hoort het land bij de top van landen met vluchtelingen.

Een ander voorbeeld is de heel specifieke situatie van de Palestijnse vluchtelingen, die in 1948 gedwongen werden hun land te verlaten. Het gaat om ongeveer 5,4 miljoen mensen, waarvoor de internationale gemeenschap via de VN-organisatie UNRWA al bijna zeventig jaar verantwoordelijk is. Israël behoort daarmee tot de top van landen met een vluchtelingenprobleem.

Naast de vluchtelingen als gevolg van recente, acute crises (Syrië en Irak, oorlog in Zuid-Soedan) zijn er grote aantallen vluchtelingen die het gevolg zijn van langdurige crises (Afghanistan, Somalië) of van crises in een verder verleden. Zo zijn ook in de Democratische Republiek Congo (DRC) nog steeds 245.000 mensen geregistreerd als vluchtelingen uit Rwanda als gevolg van de genocide die daar in 1994 plaatsvond. En dan is er een grote reeks minder bekende conflicten die al heel lang doorzien, met zo nu en dan incidenten

waardoor ze weer oplaaien (Nagorno-Karabach, Mindanao-Filipijnen, maoïstisch verzet in India, het conflict in Zuid-Thailand).⁴

De compleetheid van de cijfers is overigens beperkt doordat het hier gaat om officieel geregistreerde vluchtelingen en ontheemden. In Libanon is de UNHCR op last van de Libanese overheid al in 2016 gestopt met het registreren van vluchtelingen. De vluchtelingen die daarna in Libanon zijn aangekomen, zijn simpelweg niet geregistreerd en tellen dus niet mee.

Bij deze getallen blijft het van belang onderscheid te maken tussen enerzijds vluchtelingen die hun land moeten verlaten als gevolg van gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of hun politieke overtuiging, en anderzijds vluchtelingen die als gevolg van oorlogsgeweld hun land ontvluchten op zoek naar opvang en bescherming.

Het merendeel van de vluchtelingen doet een beroep op bescherming vanwege oorlog en geweld: uit het House-report 'Freedom in the world 2020'⁵ blijkt dat 61% van de wereldbevolking in een onvrij of gedeeltelijk onvrij land leeft.

Soms betekent die onvrijheid dat er sprake is van systematische onderdrukking in het hele land. Eritrea is daar het meest bekende en beruchte voorbeeld van. Het land wordt wel omschreven als een grote gevangenis met een enorm apparaat van de geheime dienst die iedereen die politiek afwijkt intimideert, bedreigt, gevangenzet en vermoordt. Soms is er sprake van systematische onderdrukking van etnische of religieuze minderheidsgroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de positie van de Oromo's in Ethiopië of de Rohingya's in Myanmar. De intimidatie van tegenstanders van Poetin of de jacht van het Turkse bewind van Erdogan op (vermeende) Gülen-aanhangers na de coup poging van augustus 2016 zijn voorbeelden van politiek gerichte onderdrukking. Tot slot zijn er de landen waar vooral willekeur heerst, de overheid geen bescherming biedt en lokale politieke machthebbers of warlords het voorzien hebben op iedereen die zich tegen hen verzet.

De diversiteit van historische en culturele achtergronden maakt duidelijk dat het niet zoveel zin heeft om in algemene zin over oplossingen en strategieën te praten. Het is een illusie te denken dat het getal van 79,5 miljoen een aanknopingspunt zou bieden om een overkoepelende oplossing te vinden voor deze mensen. Ook al hebben deze vluchtelingen vergelijkbare vragen rond

⁴ Zie: <https://www.cfr.org/interactives/global-conflict-tracker#!/global-conflict-tracker>

⁵ Zie: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2020/leaderless-struggle-democracy>

opvang en bescherming (onderwijs, zorg, onderdak) en moeten ze allemaal middelen van bestaan zien te organiseren, het is een wereld van verschil of je dat doet als binnenlandse vluchteling in Colombia, als derde generatie Palestijnse vluchteling in Jordanië, als Syrische vluchteling in een overvol Beiroet of als statushouder in Duitsland of Nederland. Grote getallen zijn in die zin misleidend omdat ze een samenhang en vergelijkbaarheid veronderstellen die er niet is.

Grote getallen zijn misleidend omdat ze een samenhang en vergelijkbaarheid veronderstellen die er niet is.

Ook de verantwoordelijkheid voor de opvang van vluchtelingen laat een grote diversiteit zien. In Europa ligt de verantwoordelijkheid bij de overheid, al vervullen in Zuid-Europa (Spanje, Portugal, Italië) humanitaire organisaties als het Rode Kruis en Caritas een grote rol in het organiseren van opvanglocaties, het verstrekken van maaltijden en het voorzien in noodzakelijke levensbehoeften. Buiten Europa nemen VN-organisaties een deel van de opvang voor hun rekening voor zover het 'vluchtelingen-over-de-grens' betreft. De opvang van de Syrische vluchtelingen is daarbij illustratief:

- Een deel verblijft in kampen buiten Syrië (Jordanië, Libanon) onder verantwoordelijkheid van internationale organisaties.
- In Turkije neemt de Turkse regering de primaire verantwoordelijkheid voor de opvang en voorzieningen voor vluchtelingen met financiële steun van de EU (Turkije-deal) en internationale organisaties.
- In Libanon zijn de voorzieningen voor Syrische vluchtelingen heel beperkt en moeten de meesten zelf zien te overleven.
- In Syrië zelf zijn de binnenlandse vluchtelingen aangewezen op zichzelf en op een aantal internationale humanitaire organisaties (zowel VN-organisaties als NGO's) die programma's uitvoeren waarmee ze overigens slechts een klein deel van de interne vluchtelingen bereiken.

Het vluchtelingenvraagstuk beperkt zich voor velen in West-Europa tot degenen die naar dit deel van de wereld komen en zich in Nederland of in onze buurlanden vestigen. Dat is het topje van de ijsberg. Wie wil begrijpen hoe

het vraagstuk in elkaar zit en wie wil zien wat in een globaliserende wereld de samenhang is, kan zich niet tot het vraagstuk van de vluchtelingen in West-Europa beperken. Ook de vluchtelingen in buurlanden (Libanon, Jordanië, Turkije, Ethiopië, Pakistan, Kenia, Egypte en zoveel andere landen) horen daarbij. En degenen die in Syrië zelf elders onderdak en een goed heenkomen vonden. En zij die gewoon blijven, tegen alle logica in. Antwoorden op het vluchtelingenvraagstuk vinden we niet door ons blind te staren op dat topje van de ijsberg. (Burger)oorlogen treffen (vrijwel) iedereen in een land en slechts een klein deel van hen zoekt en vindt opvang en bescherming in Europa.

Door de samenhang van het vraagstuk te zien en ons niet blind te staren op het topje van de ijsberg, worden ook de dilemma's en ongerijmdheden zichtbaar. Wat we voor vluchtelingen die Europa bereiken volstrekt onacceptabel vinden, bijvoorbeeld als het gaat om terugkeer, is de vanzelfsprekende werkelijkheid voor vluchtelingen in buurlanden. In 2017 is de Pakistaanse overheid een nieuwe repatriëringscampagne gestart voor de Afghaanse vluchtelingen binnen de grenzen. Slechts enkele maatschappelijke organisaties vragen aandacht voor de condities waaronder deze Afghanen terugkeren.⁶

Voor sommige landen (Afghanistan, Somalië) vinden we het heel begrijpelijk dat mensen vluchten vanwege de dreiging van geweld waaraan ze als burgers zijn blootgesteld en waartegen de overheid hen niet afdoende beschermt. Als die bedreiging niet van islamitische fundamentalisten komt maar van criminele narco-bendes zoals in Mexico en Honduras, is die vanzelfsprekendheid van opvang en bescherming veel minder groot (zie vignet: Taliban of Zeta-kartel: maakt het uit?).

Historische vergelijkingen, alarmeringen en geruststellingen

In het debat over vluchtelingen en opvang daarvan wordt met regelmaat gebruikgemaakt van vergelijkingen, alarmeringen en geruststellingen in een poging om de eigen positie te versterken. Een paar daarvan verdienen het in dit kader genoemd te worden:

⁶ Zie: <https://www.cordaid.org/nl/nieuws/nederlandse-hulp-85-000-ontheemde-en-terugkerende-afghanen/>

a. Kijk naar 1914 en naar Libanon

Met regelmaat wordt in het debat verwezen naar de opvang in 1914, naar onze gastvrijheid voor de Belgen.⁷ In een tijd ver voor de welvaartssamenleving van nu was Nederland in staat om dat op te brengen, zo is de argumentatie.

Het is goed om ons te realiseren dat het overgrote deel van de één miljoen Belgische vluchtelingen voor de Kerst van 1914 weer terug was gekeerd naar België. Toen in het najaar van dat jaar de frontlinie vastlag en met name Antwerpen en de grensprovincies in Vlaanderen niet meer een oorlogsgebied waren, keerden de inwoners weer terug naar hun huizen en boerderijen. Hun zorg om have en goed was voor hen zo groot dat ze toen het enigszins mogelijk was teruggingen, ook al was de oorlog in een ander deel van het land nog volop gaande. In mei 1915 waren er van de één miljoen nog honderdduizend over.

Die generositeit wordt ook gerelativeerd door het volgende verhaal. Belgische jongemannen bouwden in 1918 een groot bakstenen monument in Amersfoort uit dankbaarheid voor de Nederlandse opvang. Na de oorlog werd dat monument pas in 1938 plechtig onthuld door Koningin Wilhelmina en koning Leopold omdat er bijna twintig jaar geruzied werd over de betaling van de rekening voor de opvang die Nederland bij België had ingediend.

In de vergelijking wordt ook vaak gerefereerd aan de opvang in Libanon. Op een bevolking van naar schatting zes miljoen Libanezen zijn sinds het begin van de Syrische burgeroorlog in 2011 ongeveer anderhalf miljoen Syriërs naar Libanon gevlucht.⁸ Dat betekent dat er op elke vier Libanezen nu één Syrische vluchteling in het land is. Overgezet naar de Nederlandse verhoudingen zou dat betekenen dat er ruim vier miljoen vluchtelingen zouden zijn. Dat zijn enorme aantallen en het is een wonder dat de Libanese samenleving na zes jaar nog niet bezweken is.

Ook hier past relativering van deze indrukwekkende prestatie. De Syrische vluchtelingen zijn voor hun dagelijks levensonderhoud afhankelijk van eigen inkomsten of van hulp door internationale organisaties. Er is niet zoiets als een door de Libanese overheid opgezette bijstandsuitkering waar ze een beroep op kunnen doen. In de praktijk betekent het dat ze in de loop van de tijd alles

⁷ De eerste voorganger van Cordaid, het R.K. Huisvestingsgenootschap, werd in 1914 opgericht door katholieken in Zuid-Nederland om Belgische vluchtelingen op te vangen. Pastoors en kapelaans in Brabant en Limburg riepen gezinnen op vluchtelingen op te nemen.

⁸ Het aantal geregistreerde vluchtelingen is iets meer dan een miljoen, maar de schattingen lopen van 1,5 tot 1,8 miljoen. Sinds mei 2015 registreert het UNHCR geen nieuwe vluchtelingen meer op instructie van de Libanese overheid.

wat van waarde is verkopen (sieraden, vervoermiddelen, huisraad) of hun bezittingen in Syrië verkopen om aan geld te komen.⁹ Er is dus sprake van een aanzienlijke verarming. Syriërs in Libanon doen alles om inkomen te verwerven inclusief het (ver) onder de prijs verkopen van hun arbeidskracht. Dat leidt dan weer tot spanningen in de samenleving met mensen die zich op de arbeidsmarkt of in de wereld van kleine ondernemingen oneerlijk beconcurrereerd voelen. Die spanningen doen zich vooral voor aan de onderkant van de samenleving, waar sociaal-economisch kwetsbare Libanezen de concurrentie van de Syriërs het meest voelen.

Door het stoppen van de registratie op last van de Libanese overheid leeft een groeiend percentage Syriërs zonder verblijfsvergunning, hetgeen hun rechten in de samenleving beperkt en hen ook kwetsbaar maakt voor politie en veiligheidsdiensten.

b. Vluchtelingen bedreigen onze welvaartsstaat

‘Wir schaffen das’ is de iconische uitspraak van de Duitse bondskanselier Angela Merkel in 2015 op de vraag of Duitsland de opvang van vluchtelingen aan zou kunnen. Ja, wij kunnen dat, was een kort en duidelijk antwoord en wie kijkt naar de effecten van de vluchtelingenopvang op de materiële welvaart in West-Europa moet vaststellen dat de opvang van vluchtelingen ook daadwerkelijk is ingepast in de economieën. Noch in Duitsland, noch in Nederland of in Zweden is de economie gekrompen en er is geen onderzoek dat laat zien dat de komst van vluchtelingen een remmende werking heeft op de economie. Macro-economisch heeft de komst van een grote groep vluchtelingen het herstel van de Nederlandse economie en welvaart na de bankencrisis van 2008-2009 niet aangetast (zie ook paragraaf 9.1).

In 2015 kwamen ongeveer 1,2 miljoen vluchtelingen Europa binnen. Er kunnen op dat cijfer veel verschillende statistische bewerkingen worden losgelaten. Voor Europa betekent dat ongeveer 0,2% op de totale bevolking. In Nederland worden de kosten van opvang van asielzoekers geschat op ongeveer 20.000 euro per persoon per jaar. Met 50.000 asielzoekers betekent dat een bedrag van ongeveer één miljard euro, ofwel 0,15% van ons bruto nationaal product: van elke euro die we verdienen en produceren besteden we minder dan één eurocent (0,15 om precies te zijn) aan de opvang van asielzoekers.

⁹ Vulnerability assessment of Syrian Refugees in Lebanon, zie: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/ena/wfp280798.pdf>

Tussen 2016 en 2019 heeft Nederland jaarlijks een begrotingsoverschot gekend en ook de Duitse economie heeft in die periode een begrotingsoverschot gekend ondanks de opvang van een miljoen vluchtelingen. De opvang van vluchtelingen heeft dus een marginale invloed op de economie. Het beroep dat vluchtelingen doen op algemene middelen is niet een zodanige aanslag op de kas van gemeenten en rijksoverheid, dat daarmee de welvaart in het geding komt. Gemeenten verwerken betrekkelijk rimpelloos de komst van stathouders in hun gemeentelijke huishoudboekje.

De opvang van vluchtelingen heeft een marginale invloed op de economie.

Terwijl er in macro-economisch perspectief sprake is van een soepele verwerking van de opvang van vluchtelingen is er één sector, de volkshuisvesting, waar de opvang van vluchtelingen de bestaande spanning op de markt van sociale woningbouw vergroot. Omdat vluchtelingen na het verkrijgen van een status zijn aangewezen op sociale huurwoningen en daaraan een groot gebrek is en omdat daar concurrentie is met andere woningzoekenden, is hier sprake van een zowel voor vluchtelingen als voor andere woningzoekenden ernstig probleem, dat zich bovendien niet eenvoudig laat oplossen.

Het is ontegenzeggelijk waar dat de economische positie van sommige groepen kwetsbaarder is geworden.^{10/11} De inkomens in de middenklasse zijn al twee decennia niet gestegen waardoor hun aandeel in de welvaart relatief afneemt. Echter, er is geen oorzakelijk verband met de opvang van vluchtelingen. Eerder lijken globalisering en digitalisering en de arbeidsconcurrentie binnen de Europese Unie de oorzaak te zijn van de groeiende kwetsbaarheid. Een steeds kleiner deel van het nationaal inkomen gaat naar de factor arbeid. Dat bij groeiende welvaart de positie van met name

10 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.), 'Hoe ongelijk is Nederland? Een verkenning van de ontwikkeling en gevolgen van economische ongelijkheid', *WRR Verkenning 28*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2014.

11 Zie: <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality>

de lagere middenklasse verslechtert, is meer het gevolg van beleid ten aanzien van de verdeling van de welvaart dan van de invloed van vluchtelingen.

c. Migratie is van alle tijden

De constatering dat migratie van alle tijden is en dat de huidige situatie rond vluchtelingen en migranten daarom niet heel erg bijzonder is, is een open deur. Maar daarmee is migratie nog niet steeds hetzelfde verschijnsel. Soms is migratie een gevolg van gewelddadige verovering en machtsuitoefening. De slavenhandel is daarvan het meest in het oog springende voorbeeld, maar ook de kolonisatie tussen 1500 en 1900 vanuit West-Europa is een vorm van machtsuitoefening zoals die nu nog geldt voor de binnenlandse migratie vanuit delen van Indonesië naar Papoea-Nieuw-Guinea of vanuit delen van China naar Tibet en Sinkiang. Groot-Brittannië deporteerde duizenden criminelen naar Australië. Dat migratie van alle tijden is, zegt niets over de methoden die daarbij zijn gebruikt en de aanvaardbaarheid daarvan. Daarnaast is de vraag naar rekening en risico ten aanzien van migratie sterk veranderd. Het is heel lang vanzelfsprekend geweest dat de migrant zelf verantwoordelijk was voor succes of falen van zijn missie, inclusief de vraag of hij of zij het overleefde. De nieuwkomer moest zorgen voor zijn eigen fysieke bescherming en moest zelf in staat zijn middelen van bestaan te verwerven om zich staande te houden en te zorgen voor zijn eten en drinken, zijn huisvesting, zijn gezondheid en zijn onderwijs. Dat geldt overigens nu ook nog voor alle vormen van illegale migratie naar West-Europa en deels ook voor migranten die tussen landen van de Global South migreren. Er heeft vooral sinds het midden van de twintigste eeuw in de migratie een ingrijpende verschuiving van verantwoordelijkheden plaatsgevonden van de migrant zelf naar de ontvangende samenleving. Voor de legale migratie geldt dat staten die migranten opnemen verantwoordelijkheid nemen voor rechtsbescherming van de migrant en voor zijn of haar toegang tot voorzieningen. Daarmee is het debat over migratie ook in een ander perspectief komen te staan.

d. Vluchtelingen als onvermijdelijk gevolg van de geschiedenis en geopolitiek

Vluchten en migratie is niet los te zien van de geschiedenis. De koloniale geschiedenis heeft de ongelijkheid in de wereld vergroot en geïnstitutionaliseerd. Wij leven in een welvarend deel van de wereld met een levensstandaard die mede gebouwd is op de geschiedenis waarin we tot op de dag van vandaag in staat zijn het grootste deel van de globale welvaartskoek naar ons toe te halen. In die koloniale geschiedenis zijn bovendien

afhankelijkheidsrelaties ontstaan en hebben wij in het Westen de standaard gezet van wat goed leven is.

In veel conflicten, ook als ze beginnen als binnenlandse conflicten, speelt de invloed van geopolitieke belangen een belangrijke rol. Afghaanse vluchtelingen zijn niet alleen het gevolg van binnenlandse conflicten, maar ook van de bemoeienis van eerst Rusland en vervolgens de ISAF-coalitie (International Security Assistance Force). De destabilisatie van het Midden-Oosten is deels een gevolg van de intrinsieke politieke en sociale problemen door de regimes in het Midden-Oosten zelf, maar hebben een eigen en desastreuze dynamiek gekregen door de Tweede Golfoorlog en de wijze waarop regionale grootmachten (Turkije, Iran) daar hun belangen hebben ingezet.

Die erkenning van een koloniale en geopolitieke realiteit is geen reden om vluchten en migratie als onvermijdelijk gevolg daarvan te zien en dus ook als 'eigen schuld dikke bult'. Die erkenning vraagt om ander beleid ten aanzien van conflictbeheersing en conflictinterventie en deels om een rechtvaardiger verdeling van welvaart (beide komen later in deze studie aan de orde). Het is een vorm van gemakzuchtig 'laissez faire'-denken om vluchtelingen te zien als een onvermijdelijk gevolg van koloniale geschiedenis of oneerlijke internationale verhoudingen, temeer daar de sociaal-economische en culturele consequenties van migratie en vluchten niet worden gedragen door degenen die het meest geprofiteerd hebben van de welvaart van de koloniale geschiedenis en die leidinggeven aan het geopolitiek handelen.

Hoofdstuk 2

Uitgangspunt 1: Vluchteling als beschermde term

Het VN-vluchtelingenverdrag van 1951 heeft zijn actualiteit bepaald niet verloren. Het verschil tussen vluchtelingen en migranten mag niet verloren gaan op straffe van het ondergraven van de internationale plicht tot bescherming van vluchtelingen. Het verdrag blijft een hoeksteen van het mensenrechtenbeleid en de bescherming van de term ‘vluchteling’ is het eerste uitgangspunt voor een rechtvaardig en humaan vluchtelingenbeleid.

Het Vluchtelingenverdrag is niet uit de tijd

Met enige regelmaat werpen Nederlandse politici een balletje op over de vraag of het Vluchtelingenverdrag¹² nog wel van deze tijd is. Meestal wordt uit zo’n betoog voor herziening niet duidelijk wat daar dan voor in de plaats moet komen.¹³

Het Vluchtelingenverdrag van 1951 werd na de Tweede Wereldoorlog een van de eerste internationale verdragen die onder auspiciën van de nieuwe Verenigde Naties werden gesloten. Na de verschrikkingen van de Tweede Wereldoorlog en het beschamende gedrag van West-Europese landen ten opzichte van joodse vluchtelingen in de aanloop naar die oorlog paste het

¹² Zie voor de Nederlandse tekst: http://wetten.overheid.nl/BWBV0001002/1956-08-01#Verdrag_2

¹³ Zie ook J.P.H. Donner en M. den Heijner, *Terechte zorg, verkeerd aanknopingspunt*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Veiligheid, april 2015. Het betreft een onderzoek, op verzoek van de Tweede Kamer, of, en zo ja op welke wijze, het Vluchtelingenverdrag uit 1951 bij de tijd kan worden gebracht om een duurzaam juridisch kader te kunnen bieden voor het internationale asielbeleid van de toekomst.

vluchtelingenverdrag in de gedachte ‘dit nooit weer’. Bovendien was het een instrument in de Koude Oorlog: de benoeming van politiek vervolgd was een duidelijk signaal naar de communistische regimes dat het Westen mensen die wilden en konden ontsnappen, met open armen zou ontvangen. Het verdrag was beoogd vooral van belang te zijn voor individuen die moesten vrezen voor hun leven als gevolg van hun politieke of religieuze overtuiging. In de oorspronkelijke tekst werd ook een verwijzing opgenomen naar de gebeurtenissen in Europa.

In het verdrag werd de vluchteling omschreven als:

Die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil inroepen, of die, indien hij geen nationaliteit bezit en ten gevolge van bovenbedoelde gebeurtenissen verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of, uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.

Deze Vluchtelingenconventie die in 1951 in Genève is opgesteld is inmiddels door 145 landen ondertekend en geratificeerd. Alle Europese landen (inclusief Rusland) hebben de conventie ondertekend en ook alle Afrikaanse landen met uitzondering van Libië en Mauritanië. In die lijst ontbreken veel landen in het Midden-Oosten (o.a. Saoedi-Arabië, Syrië, Libanon, Jordanië, Libië) en veel landen van Zuid-Azië (o.a. Pakistan, India, Myanmar, Vietnam, Indonesië). De Verenigde Staten hebben de conventie niet ondertekend maar wel het aanvullende protocol over de opvang van vluchtelingen uit 1967. Turkije heeft de conventie wel ondertekend maar niet ingestemd met de wijziging die later is aangebracht en waarbij de oorspronkelijke werkingssfeer (Europa) werd uitgebreid naar de hele wereld. Hoewel er dus een brede basis ligt, zijn belangrijke buurlanden van Syrië (Libanon, Jordanië) en Pakistan (buurland van Afghanistan) geen ondertekenaars.

Maar niet alleen het Vluchtelingenverdrag is in dit verband relevant, al richt veel van het politieke debat zich daarop. Ook de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens kent in artikel 14 het recht om in een ander land asiel aan te vragen: *Een ieder heeft het recht om in andere landen asiel te*

*zoeken en te genieten tegen vervolging.*¹⁴ Ook het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) uit 1950 beschermt in artikel 3 mensen tegen vervolging en onmenselijke behandeling: *Niemand mag worden onderworpen aan folteringen of aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen.*¹⁵ En staten mogen dus ook niemand blootstellen daaraan door mensen terug te sturen naar gebieden waar ze daarvoor te vrezen hebben. De Europese Unie heeft daar in 2011 richtlijnen aan toegevoegd voor de bescherming van mensen die geen vluchtelingenstatus hebben maar die desondanks moeten kunnen rekenen op bescherming vanwege het risico van ‘ernstige schade’ als zij terug moeten naar hun land van herkomst. In artikel 15 van die richtlijn wordt die ernstige schade als volgt omschreven:

- a. de doodstraf of executie; of
- b. foltering of onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing van een verzoeker in zijn land van herkomst; of
- c. ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict.¹⁶

Het eerste is in overeenstemming met het absolute verbod op de doodstraf in alle landen van de EU, het tweede komt voort uit het principe van de menselijke waardigheid dat geen inhumane of vernederende behandeling toelaat. Het derde sluit aan bij het recht op bescherming dat het Vluchtelingenverdrag en het EVRM bieden. De vraag hoe dat risico op ernstige en individuele bedreiging moet worden gewogen blijft overigens onduidelijk.

Het VN-Vluchtelingenverdrag noch het EVRM zijn uit de tijd. Beide zijn meer van deze tijd dan ooit. Internationaal is er sinds de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens in 1948 een indrukwekkend bouwwerk van mensenrechten gerealiseerd dat rust op het principe van menselijke waardigheid. Het Vluchtelingenverdrag is een hoeksteen van het mensenrechtenbeleid. Dat het VN verdrag indertijd niet werd gesloten met het oog op de chaotische situatie in het Midden-Oosten van 2015 zal vast zo

¹⁴ Zie: <https://mensenrechten.nl/wat-zijn-mensenrechten/mensenrechten-op-een-rij> (geraadpleegd op 30 januari 2017)

¹⁵ Zie: <http://mensenhandel.nl/files/box/EVRM.pdf> (geraadpleegd 31 januari 2017)

¹⁶ Zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=NL> (geraadpleegd 18 februari 2019)

zijn, maar beide verdragen passen bij ons denken over mensenrechten en de internationale plicht tot bescherming.

Zeker voor Nederland, dat mensenrechten en in het bijzonder vrouwenrechten en rechten van seksuele minderheden tot een pijler van zijn internationale beleid heeft gemaakt, is het vluchtelingenverdrag niet uit de tijd. Het verdrag biedt enerzijds vluchtelingen zekerheid als het gaat om opvang en bescherming, maar het biedt buurlanden ook een basis om de internationale gemeenschap aan te spreken op haar verantwoordelijkheid. Dat geldt niet alleen voor landen die het vluchtelingenverdrag hebben ondertekend zoals Ethiopië en Kenia. Ook ten aanzien van niet-ondertekenaars als Jordanië en Libanon (voor vluchtelingen uit Syrië) kan de internationale gemeenschap gevraagd worden om steun te verlenen omdat opvang van de grote aantallen de mogelijkheden van deze landen te boven gaat. Het Vluchtelingenverdrag gaat niet alleen over het nemen van verantwoordelijkheid voor diegenen die Europa bereiken of die Europa willen bereiken, maar ook om de verantwoordelijkheid voor de andere 90% die in buurlanden terechtkomt.

Migratie is iets anders dan vluchten

Het Vluchtelingenverdrag gaat over bescherming van mensen waarvan de menselijke waardigheid bedreigd wordt *'wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging'*. Armoede, gebrek aan perspectief of ontplooiingsmogelijkheden, de belangrijkste redenen voor migratie, worden daarbij niet genoemd.

Het onderscheid tussen vluchten en migratie¹⁷ wordt in toenemende mate gezien als iets van het verleden en theoretisch niet goed te verdedigen. Is er wel een principieel onderscheid tussen vluchtelingen die vanwege vervolging of oorlog hun land moeten verlaten en mensen die dat doen als gevolg van armoede en perspectief en het ontbreken van elementaire, in mensenrechten vastgelegde basisrechten?¹⁸ Maakt het wat uit of je geen toegang hebt tot onderwijs omdat je uit een onderdrukte minderheid behoort of vrouw bent of omdat je geen toegang hebt vanwege armoede? Net zo goed als bij vluchtelingen is hun vertrek niet vrijwillig, maar min of meer gedwongen door de omstandigheden. Die zijn misschien niet toe te schrijven aan een

¹⁷ De verkiezingsprogramma's van het CDA van de laatste tien jaar hebben regelmatig het strikte onderscheid tussen asielmigratie en reguliere migratie uiteengezet als noodzakelijk onderdeel van het beleid.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: Alexander Betts, 'Survival Migration, a new protective framework', *Global Governance*, 2010, 16, p. 361-382.

dictatoriaal of discriminerend regime, maar aan algemene sociaal-economische omstandigheden, maar maakt dat veel uit?

Internationaal wordt een heel brede definitie van migratie gehanteerd: een migrant is iemand die in een ander land zijn reguliere verblijf heeft ('an international migrant is any person who has changed his or her country of usual residence').¹⁹ Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen kortdurend verblijf (korter dan een jaar) en langdurig verblijf (langer dan een jaar). Met deze definitie vallen ook vluchtelingen onder de migratiedefinitie en lijkt het onderscheid tussen migranten en vluchtelingen te vervagen. Hoewel in strikte zin ook de vluchteling een migrant is (hij gaat van het ene land naar het andere) is niet elke migrant een vluchteling en is het onderscheid belangrijk voor het politiek-maatschappelijk debat. Ook de migratie binnen de EU is daarbij als een aparte categorie te onderscheiden. Hoewel we met gemak spreken over Poolse, Bulgaarse en Roemeense migranten zijn zij onderdeel van dezelfde Europese markt met vrij verkeer van goederen, diensten en personen. Zij hebben aan niemand toestemming te vragen om elders in de EU te gaan werken en geen enkele werkgever heeft specifieke goedkeuring nodig om hen in dienst te nemen.

Migratie kan in grote lijnen in twee categorieën worden onderverdeeld. Allereerst is er de migratie die ontstaat als gevolg van een proces van vraag en aanbod. Daarbinnen kan onderscheid gemaakt worden tussen migratie als keuze, waarbij er sprake is van meerdere opties en dus van een grote mate van vrijwilligheid. De migratie van kenniswerkers voor onder andere ICT is daar onderdeel van. De honderden buitenlandse werknemers van ASML in Veldhoven hebben hun keuze gemaakt uit meerdere opties. Ook bij de werving van arbeiders in Marokko en Turkije in de jaren zeventig in Nederland en Duitsland was sprake van vraag en aanbod. Het was vanuit Nederland en Duitsland bewust beleid om de behoeften in de snelgroeiende industrie op te vangen. Bij deze groep is er veel minder keuzevrijheid: gebrek aan mogelijkheden in eigen land maakte dat men graag inging op het aanbod om in het buitenland te werken. Eenzelfde proces is ook zichtbaar bij de migratie van bouwvakkers en huishoudelijk personeel naar het Midden-Oosten. Ook daar kiezen mensen in Bangladesh, de Filipijnen of Sri Lanka om in te gaan op de mogelijkheid om elders te werken bij gebrek aan opties in eigen land.

¹⁹ United Nations, 'Recommendations on statistics of international migration', *Economic and Social Affairs*, series M, 58, rev. 1, 1998.

Van die kwetsbare positie wordt ruim misbruik gemaakt door uitbuiting en rechteloosheid.²⁰

Daarnaast is er de aanbods-gedreven migratie van mensen die op zoek gaan naar werk, inkomen en een beter bestaan voor henzelf en hun familie. Ook hier is geen sprake van echte vrijwilligheid: het ontbreken van opties voor de toekomst in eigen land doet mensen besluiten om de stap te wagen van migratie. De migratie vanuit Latijns-Amerika naar de Verenigde Staten en een deel van de migratie vanuit Afrika naar Europa is als zodanig te karakteriseren. Er is geen duidelijk beeld van de toekomst: niet waar men terecht zal komen, wat men gaat doen en in welke omstandigheden men zal verkeren, maar er is een duidelijk idee dat vergelijkenderwijs die bestemming beter is en betere mogelijkheden biedt dan het land van herkomst. Vaak is die aanbodsmigratie niet alleen een individueel gemotiveerde stap. Families spelen een belangrijke rol omdat zij vaak het geld bij elkaar brengen om de stap mogelijk maken en omdat verwacht wordt dat de migrant de familie in het thuisland financieel gaat ondersteunen.

Vluchten is een wezenlijk ander proces. De komst van vluchtelingen is niet gebaseerd op vraag en aanbod of op een afgewogen keuze. Het is een noodgedwongen en vaak overhaaste stap omdat de politieke en veiligheidssituatie mensen dwingt om elders een veilig heenkomen te zoeken. Vrijwel altijd is bij vluchten iets van een plotseling opkomende golf zichtbaar. Dat was heel goed zichtbaar bij de crisis in Kosovo toen in korte tijd honderdduizenden Kosovaren het land verlieten en bij de genocide in Rwanda. Maar ook bij de oorlog in Syrië was sprake van snel opkomende nieuwe golven van vluchtelingen als gebieden waar men dacht veilig te zijn onder vuur kwamen te liggen. Ook de vrij plotselinge toename van het aantal Syrische vluchtelingen naar Europa in het voorjaar van 2015 was betrekkelijk onverwacht: de oorlog in Syrië was toen zijn vijfde jaar ingegaan en er waren geen tekenen dat in korte tijd honderdduizenden mensen via de Griekse eilanden naar Europa zouden komen.

Vluchten en migratie zijn in de praktijk door elkaar gaan lopen omdat het vluchtelingkanaal het meest voor de hand liggende kanaal is geworden voor migranten. Dat was in 2015 en 2016 goed zichtbaar toen de onverwachte ontwikkelingen rond de Middellandse Zee en de Balkanroute zorgden voor een sterke groei van Albanezen, Macedoniërs, Marokkanen en Algerijnen.

20 International Organization for Migration, 'The Other Migrant Crisis. Protecting Migrant Workers against Exploitation in the Middle East and North Africa', *Policy Research Report*, 2015. Zie: https://publications.iom.int/system/files/pdf/other_migrant_crisis.pdf

Zij zagen in deze route nieuwe mogelijkheden om naar Europa te komen en hoopten dat ze op een of andere manier konden meeprofiteren van de nieuwe beweging van vluchtelingen. Terwijl in april 2016 drie Bangladeshi via de Middellandse Zee in Italië aankwamen, waren dat er in april 2017 4.613.²¹

Vluchten en migratie zijn in de praktijk door elkaar gaan lopen omdat het vluchtelingenkanaal het meest voor de hand liggende kanaal is geworden voor migranten.

Wie zich als vluchteling presenteert in de hoop een betere toekomst te vinden en te ontsnappen aan armoede, weet dat hij aanspraak maakt op procedures, opvang en bescherming. Dan is men in ieder geval de fysieke grens van Europa gepasseerd. Daarnaast is er altijd een kans om met het vluchtverhaal een verblijfstatus te krijgen. En ook als dat niet lukt zijn er netwerken om zonder erkenning te overleven en af te wachten of er een keer een mogelijkheid komt om alsnog een status te verkrijgen.

Om de verplichting tot opvang en bescherming krachtens het Vluchtelingenverdrag ook in de toekomst waar te maken, is het noodzakelijk het onderscheid tussen migranten en vluchtelingen helder te houden en te vertalen in beleid.

Het recht op migratie: plicht tot opvang?

Vanuit het perspectief van mensenrechten wordt steeds indringender de vraag gesteld of er een recht is op migratie en daarmee het principe van open grenzen. Het idee van een wereld zonder grenzen vindt steeds meer aanhang, zowel in de theoretische onderbouwing als in de praktische uitwerking.²² Het idee van de fundamentele gelijkheid van mensen, zoals verwoord in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, lijkt te vragen om praktische toepassing via zo'n wereld zonder grenzen. Het principe van die gelijkheid werd al geformuleerd in de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring (terwijl de slavernij nog welig tierde) en nog eens bevestigd in de UVRM (in een tijd

²¹ Zie: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-53386-2017-deaths-1309>

²² Zie: <https://chimurengachronic.co.za/the-idea-of-a-borderless-world/>

van wijdverbreid kolonialisme). Met de sociale en culturele globalisering en het wegvallen van grenzen in het wereldwijde contact van iedereen met iedereen, lijkt de tijd rijp om dat principe van gelijkheid ook door te trekken. Waarom zijn burgers gebonden aan het land waar ze wonen en waar ze in staatsrechtelijke zin toe behoren? Hebben ze de vrijheid om elders te gaan wonen, kunnen ze 'opgesloten' worden in hun land?

Twee invalshoeken hebben dat debat verder aangejaagd. Het eerste is het globaliseringsproces. De afgelopen decennia hebben we een vrijwel ongehinderd en nog steeds voortgaand proces gezien van vrij verkeer van kapitaal en goederen over de hele wereld. Economen en beleidsmakers hebben dat ook omarmd en gestimuleerd als een aanjager van welvaart en een bron van nieuwe mogelijkheden voor economische expansie, het uitwisselen van kennis en het zoeken van het grootste rendement voor kapitaal en ondernemerschap. In diezelfde lijn wordt de vraag gesteld of bij globalisering ook niet hoort dat mensen gemakkelijk en onbelemmerd over de wereld kunnen gaan. Als kapitaal en goederen niet gebonden zijn, waarom mensen dan wel? Het recht op migratie wordt daarmee een onderdeel van het vrijheidsdebat: hoort bij vrijheid niet ook de vrijheid om zelf te bepalen waar je wilt wonen en werken en waar je jezelf wilt ontplooiën?

De tweede aanjager van het open-grenzen-debat is de constatering dat in de werkelijkheid vrijheid om je elders op de wereld te vestigen is voorbehouden aan het welvarende deel van de wereldbevolking. Bewoners van Europa en Noord-Amerika wordt weinig in de weg gelegd als ze naar elders op de wereld willen reizen. Voor de meeste bewoners van Afrika en Azië en Latijns-Amerika is het vrij en legaal reizen naar Europa of de Verenigde Staten veelal onmogelijk. Er worden uitzonderingen gemaakt voor rijke inwoners van die continenten (in een aantal landen kun je een staatsburgerschap 'kopen'). Daarmee is vrijheid om je over de wereld te bewegen niet gelijk verdeeld en raakt het debat over het recht op migratie het principe van gelijkheid.

Het probleem met het recht op migratie is dat de beantwoording van die vraag niet los gezien kan worden van de vraag of er ook een plicht tot zorg is voor het land waar de migrant zich vestigt. Kunnen burgers in het land van aankomst aanspraak maken op bescherming en basisvoorzieningen zoals ze dat in hun land van herkomst kunnen? Ook als ze in hun land van herkomst die aanspraak niet gerealiseerd zien, hebben ze daar een legitieme aanspraak. De vraag is of ze dat ook in het land van aankomst hebben en dus of het land waar ze zich wensen te vestigen de plicht heeft hen te behandelen zoals hun eigen staatsburgers. Zonder het beantwoorden van die vraag hangt het debat over het recht op migratie in de lucht. Theoretisch is het denkbaar het recht op

migratie te erkennen zonder de daaraan corresponderende plicht tot opvang en toegang tot voorzieningen voor het ontvangende land. In dat geval keren we terug naar het migratiepatroon waarbij iedereen voor eigen rekening en risico zou migreren zonder recht op elementaire voorzieningen. De onvermijdelijke maatschappelijke tweedeling die daarvan het gevolg is, is wat mij betreft onwenselijk.

Aan het debat over recht op migratie is daarom onlosmakelijk de vraag verbonden of een nationale gemeenschap het recht heeft te bepalen wie wel en niet tot haar gemeenschap behoort en daarmee recht kan doen gelden op voorzieningen binnen die nationale gemeenschap. De werkelijkheid van wereldwijde ongelijkheid als gevolg van de plaats waar je geboren bent, kan niet ongedaan worden gemaakt door nationaliteit te beschouwen als iets wat mensen zelf kunnen kiezen. Sociale cohesie en solidariteit als het gaat om elementaire voorzieningen en een bestaansminimum bestaan bij de gratie van een definitie van wie tot de gemeenschap behoren en waar rechten en aansprakelijkheden worden belegd. Dat betekent per definitie dat er insluitings- en dus ook uitsluitingscriteria zijn. De complexe werkelijkheid van in- en uitsluiting²³ en de brede aanvaarding van inclusiviteit als gewenste houding en beleidsdoel ('no one left behind') kunnen de realiteit van scheidlijnen en uitsluitingscriteria niet doen verdwijnen. De noodzaak tot definitie van die criteria en het recht van gemeenschappen, ook de nationale gemeenschap, om die grenzen te bepalen is ook een noodzakelijke voorwaarde voor georganiseerde solidariteit. Alleen wanneer vastgesteld kan worden wie wel en niet tot de gemeenschap behoort, kunnen binnen die gemeenschap de verplichtingen en rechten worden gedefinieerd waaraan de leden van die gemeenschap zich moeten houden. Zonder de nationale staatsgemeenschap die voorzieningen in stand houdt en ook verplicht is zich te houden aan afspraken van internationaal recht zouden vluchtelingen afhankelijk zijn van de welwillendheid van hulporganisaties en de goedgeefsheid van burgers.

Tussen grenzeloos wereldburgerschap en gesloten nationalisme ligt het gegeven dat de criteria voor in- en uitsluiting in historisch opzicht nooit gefixeerd zijn.

23 A. Mascareno en F. Carvajal, 'The different faces of inclusion and exclusion', *CEPOAL Review*, 2015, 116, p. 127-141.

Deze erkenning van het belang van de staat is niet noodzakelijkerwijs de opmaat tot eng en naar binnen gekeerd nationalisme. Tussen een grenzeloos wereldburgerschap en een gesloten nationalisme ligt het gegeven dat de criteria voor in- en uitsluiting in historisch opzicht nooit gefixeerd zijn: golven van openheid en geslotenheid wisselen elkaar in de geschiedenis af.²⁴ Het blijft van belang om in te zetten op de noodzaak van sociale cohesie en nationale identiteit in weerwil van de realiteit van het herlevend nationalisme.²⁵ Niet de vlucht vooruit in het loslaten van een concept van nationale gemeenschappen in de richting van wereldburgerschap, maar een zorgvuldig debat over sociale cohesie en identiteit. Nationale identiteit en sociale cohesie zijn geen gesloten en vastliggende gegevenheden, maar zijn dynamisch en aan verandering en ontwikkeling onderhevig. Maar ook een dynamische opvatting van identiteit en cohesie ontkomen niet aan de realiteit dat sociale gemeenschappen altijd insluiten én uitsluiten.

Klimaatvluchtelingen?

Regelmatig wordt gewezen op het groeiende aantal mensen dat vanwege klimaatveranderingen elders een nieuw bestaan zoekt en of deze mensen niet ook op internationale opvang en bescherming zouden moeten kunnen rekenen onder het Vluchtelingenverdrag. Het is onmiskenbaar dat een groeiend aantal mensen (eilanden in de Pacific, bewoners van laaggelegen delta's, woestijngebieden) in hun bestaan bedreigd wordt door voortgaande klimaatverandering.

Het is politiek niet denkbaar dat het verdrag, inclusief de verplichting voor staten tot het bieden van opvang en bescherming, overeind blijft als het begrip vluchteling van het verdrag zo ver wordt opgerekt dat ook klimaatvluchtelingen daaronder vallen. Het lijkt ondoenlijk om criteria te definiëren op grond waarvan klimaatvluchtelingen erkend kunnen worden inclusief de vaststelling dat ze niet elders in hun land opgevangen kunnen worden. Voor een beperkt aantal eilandstaatjes in de Pacific is dat mogelijk, maar voor de bedreigde bevolking van de delta van Bangladesh is dat ondoenlijk. Die uitbreiding is ook niet wenselijk. Het zou een alibi zijn om af te zien van investeringen in oplossingen in landen van oorsprong en het zou leiden tot grote ongelijkheid voor mensen die lijden onder armoede, gebrek aan perspectief of klimaateffecten: vluchten, zo blijkt uit de cijfers, is slechts

²⁴ Zie: <https://www.preceden.com/timelines/29989-waves-of-immigration-in-america>

²⁵ René Grotenhuis, *Nation-building as necessary efforts in fragile states*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015.

weggelegd voor een kleine, selectieve groep. De brede vraagstukken van armoede, ontbrekend perspectief en klimaat kunnen niet opgelost worden via een vluchtelingenstatus voor een selectieve groep.

Maakt het uit: Taliban of Zeta-kartel?

Met grote vanzelsprekendheid hebben we bij Afghanistan het beeld van een land in oorlog. In de jaren dat ik regelmatig in Afghanistan was voor Cordaid, zag ik mensen soms schrikken als ik vertelde die kant op te gaan. In hun beleving is het een land waar op elke hoek een Taliban met een kalasjnikov staat. De werkelijkheid is natuurlijk een andere: mensen gaan dagelijks naar hun werk, knokken om te overleven, er wordt getrouwd en er worden kinderen geboren. De enige berichten die tot ons doordringen vanuit dat land gaan over bomaanslagen van de Taliban en dus bepaalt dat het beeld. Tegen die achtergrond is het begrijpelijk dat mensen het land ontvluchten om in Europa een veilig heenkomen te zoeken.

De vraag is of het iets uitmaakt of je door een bomaanslag om het leven komt in Afghanistan of dat je het slachtoffer wordt van de moorden van het Zeta-kartel in Mexico. Wie kijkt naar het aantal doden in Mexico als gevolg van de macht van drugskartels vraagt zich af waarom niet veel meer Mexicanen hun toevlucht zoeken in Europa. Ook daar beschermt de overheid je niet tegen deze moorden, sterker nog: soms is de politie zo corrupt dat ze zelf betrokken is bij de moorden. Terwijl in Afghanistan bijna vierduizend doden per jaar geteld worden als gevolg van aanslagen, telt de Mexicaanse politie in de eerste vijf maanden van 2017 bijna tienduizend vermoorde mensen, het merendeel door de hand van drugskartels. Als Mexicanen zich zouden melden bij de IND om hier bescherming te zoeken tegen de vuile drugsoorlog in hun land, zouden we dat dan net zo vanzelsprekend vinden? Of als Filipijnse drugsgebruikers zich zouden melden omdat ze terecht bang zijn overhoopgeschoten te worden in de door de overheid zelf ontketende oorlog tegen de drugs, zouden we dan vinden dat ze terecht een beroep doen op bescherming? Sinds twee jaar kom ik regelmatig in dit land en volg ik deze drugsoorlog, waarin al meer dan tienduizend mensen sinds juli 2016 het leven hebben gelaten met nadrukkelijke instemming van de president. Maakt het uit of je wordt gedood door de Taliban, het Zeta-kartel of in de drugsoorlog van president Duterte?

Objectief gezien maakt het niet uit. Zouden we het daarom net zo vanzelsprekend vinden als er jaarlijks duizenden Mexicanen en Filipino's zich zouden melden met een asiolverzoek vanwege de onveiligheid in hun land en het optreden van de overheid?

Hoofdstuk 3

Uitgangspunt 2:

Vluchten als politiek vraagstuk voor de natiestaat

Het vluchtelingenvraagstuk kan niet los worden gezien van geopolitieke vraagstukken. Vluchtelingen zijn altijd het gevolg van politieke conflicten of-machtsuitoefening. De afnemende vanzelfsprekendheid van de naleving van mensenrechtenverdragen impliceert dat de opvang van vluchtelingen ook een politiek vraagstuk voor de natiestaat is.

Internationale betrokkenheid bij binnenlandse conflicten

Vluchteling word je niet zomaar. Vluchtelingen zijn altijd het gevolg van politieke conflicten of van politieke machtsuitoefening: de zogenaamde 'rootcauses'. Oorlogen, zoals het Syrische conflict of de oorlog in Joegoslavië hebben voor grote aantallen vluchtelingen gezorgd. Daarnaast zijn dictatoriale en onderdrukkende regimes die bepaalde minderheden uitsluiten, de vrijheid van mening beperken en critici van het regiem vervolgen, gevangenzetten of vermoorden, bepaalde sociale groepen discrimineren (LGBT, religieuze groepen) de reden voor mensen om te vluchten. Voor zover het de laatste groep betreft, is er sprake van bewuste politieke bedoeling om de eigen machtspositie te beschermen of te versterken en elke vorm van aantasting van de eigen politieke macht de kop in te drukken. Het overgrote deel van de vluchtelingen is het gevolg van oorlog.

Oorlogen zijn inmiddels niet meer alleen een zaak van met elkaar strijdende natiestaten. Het Uppsala Conflict Data Program²⁶ registreerde in 2014 39 binnenlandse conflicten en één conflict tussen twee staten. Dat laatste conflict betrof een korte opleving van het Pakistaans-Indiase conflict. Terwijl in de twintigste eeuw staten met regelmaat elkaar bevochten, met miljoenen doden tot gevolg, zijn het in de eenentwintigste eeuw de burgeroorlogen die het beeld bepalen.

Ook de opvang van vluchtelingen is, naast een humanitaire opgave en een sociaal vraagstuk, een politiek vraagstuk. Eerder is beargumenteerd waarom ook de opvang van vluchtelingen een politiek vraagstuk is en daarmee ook een onderdeel van de constante opgave van de politiek om afwegingen te maken en ongelijksoortige onderwerpen in een samenhangend geheel van afwegingen en keuzes onder te brengen.

De cijfers zouden de indruk kunnen wekken dat conflicten beperkt zijn en vooral het gevolg van een binnenlandse machtsstrijd. Dat is maar ten dele het geval. Bij oorlogen is er in de huidige globaliserende wereld vrijwel altijd sprake van internationale vertakkingen van het conflict. Tijdens de Koude Oorlog hebben we een serie van burgeroorlogen, de zogenoemde *proxy wars*, gezien waarbij op de achtergrond de twee grootmachten Sovjet-Unie en de Verenigde Staten een rol speelden en hun bondgenoten in de oorlog voorzagen van militaire en economische steun. In hedendaagse conflicten herhaalt zich dat patroon. Sinds het einde van de Koude Oorlog is het patroon echter steeds complexer geworden. Na de terugtrekking van de Russen uit Afghanistan en de implosie van de Sovjet-Unie is het onderlinge conflict van de warlords en vervolgens tussen de Taliban en de Noordelijke alliantie een steeds complexer gebeuren. De rol van Pakistan en Iran, de regionale machtsstrijd tussen India en Pakistan, de religieuze strijd tussen het soennitische Pakistan en het sjiiitische Iran, de zorg van China over deze strijd aan haar grenzen, dat alles speelde een rol in het conflict en elk van de *warlords* zocht internationale steun. Het ontbreken van een politieke oplossing was mede het gevolg van deze kluwen van regionale spelers die vanuit hun eigen belangen opereerden.

Het Syrische conflict wordt voor een belangrijk deel in stand gehouden doordat wereldmachten en regionale machthebbers zich op de achtergrond en direct in die strijd hebben gemengd met de steun voor zowel de Syrische oppositie als Assad. Het Turkije van Erdogan, het Iran van de ayatollahs en de

26 Theresa Petterson & Peter Wallensteen, 'Armed Conflict 1946-2014', *Journal of Peace Research*, 2015, 52, p. 536-550.

Saoedi's hebben alle drie ambities om een dominante regionale rol te spelen en dus is het conflict in Irak en Syrië voor hun geopolitieke belangen van groot gewicht. De instabiliteit van Irak en Syrië is aanleiding voor landen als Turkije, Iran en Saoedi-Arabië om ervoor te zorgen dat de regionale rivalen niet de overhand krijgen en de eigen positie wordt versterkt. De Verenigde Staten en Rusland mengen zich wel in het conflict, maar op beperkte schaal. De inzet van luchtmacht, beperkte wapenleveranties en adviseurs is niet voldoende om een uitkomst van het conflict te forceren. Daardoor is er in feite een pastelling ontstaan waarbij geen van beide partijen de balans kan doen doorslaan.

Ook hier is de multipolaire wereld volop zichtbaar en plooit de wereld zich niet meer in eenduidige Oost-Westtegenstellingen. De regionale machten verbinden zich wel met Rusland en de Verenigde Staten als hun geopolitieke patrouns, maar gaan toch ook hun eigen gang. Turkije, NAVO-lid, laat zich weinig gelegen liggen aan de andere bondgenoten en heeft haar eigen strategisch-militaire agenda. Door de strijd tegen de Koerden onderdeel te maken van de inzet in het conflict in Syrië en Irak, stelt Ankara de bondgenoten voortdurend voor voldongen feiten en volgt ze haar eigen lijn zonder zich veel aan te trekken van ander NAVO-partners, die op hun beurt hun medelid niet willen afvallen.

In Libië is een onoverzichtelijk beeld ontstaan van elkaar bestrijdende groepen en zelfbenoemde regeringen nadat ingrijpen van buitenlandse machten tot de val van het regime van Khadaffi had geleid. De slagkracht van met name Westerse gevechtsvliegtuigen bleek voldoende om het verzet tegen de Libische leider succesvol te laten zijn, maar een duurzame (politieke) oplossing was daarmee op geen enkele manier gerealiseerd. Sindsdien is het land in chaos en steken veel vluchtelingen (velen ook van buiten Libië) vanuit het land de Middellandse Zee over.

Het vluchtelingenprobleem is de 'collateral damage' waar noch binnenlandse, noch buitenlandse belangen zich al te zeer door laten leiden.

Dat vluchtelingenprobleem is de *collateral damage* waar noch binnenlandse, noch buitenlandse belangen zich al te zeer door laten leiden. Uiteraard worden er veel woorden besteed aan het probleem en wordt de

verontwaardiging daarover ingezet om de politieke tegenpartij de les te lezen, maar het is onmiskenbaar dat de geopolitieke en economische belangen voor alle partijen leidend zijn, niet de humanitaire gevolgen.

Inmiddels speelt niet alleen de strijd tegen Assad, maar ook het geopolitieke conflict met Rusland een rol: het is van belang de Russen een halt toe te roepen. Meerdere landen, ook Nederland met zijn luchtmachtmissies boven Irak, zijn onderdeel van dit grote geopolitieke vraagstuk. Ongetwijfeld geloven we in ons eigen politieke gelijk en de (morele) juistheid van onze positie, maar dat doet niets af aan onze betrokkenheid. De vluchtelingen die zich in Europa melden zijn het gevolg van strijdige geopolitieke belangen waarin ook Europa een rol speelt.

Politieke en militaire oplossingen van burgerconflicten

Politieke oplossingen van deze (burger)oorlogen lijken uit het zicht te raken. De Joegoslavië-oorlog kon nog opgelost worden doordat de internationale gemeenschap gedomineerd door de Verenigde Staten en Europa via de Dayton-akkoorden een politieke oplossing konden afdwingen, maar de politieke verhoudingen in de wereld zijn sindsdien grondig gewijzigd. De unipolaire wereld met de Verenigde Staten als enige supermacht heeft maar kort bestaan. De realiteit van dit moment is de opkomst van een groot aantal regionale en mondiale spelers die politiek machtig genoeg zijn om zich regionaal te laten gelden en die genoeg 'hindermacht' hebben om oplossingen die zij niet willen, te frustreren. Ook op het mondiale platform van de VN is de wil tot politieke oplossingen complexer geworden met veel spelers die zich allemaal willen laten gelden.

Intussen is de bereidheid om conflicten op te lossen via (militair) ingrijpen ernstig afgenomen na de weinig succesvolle missies in Irak en Afghanistan. De tegenvallende resultaten na enorme offers (mensenlevens en geld) maken de bereidheid om via ingrijpen conflicten op te lossen, klein. De overtuiging dat we vanuit het Westen de wederopbouw van Afghanistan of de democratie in Irak zouden kunnen realiseren, heeft plaatsgemaakt voor twijfel en scepsis. Het is ook de vraag of, in het geval van Syrië, zo'n ingrijpen wel het gewenste resultaat zou hebben. Hoewel de door morele verontwaardiging ingegeven roep om ingrijpen begrijpelijk is voor wie het drama in Aleppo heeft gevolgd, is het zeer de vraag of zo'n ingrijpen in de ingewikkelde etnische, religieuze en politieke context van het Midden-Oosten succesvol zou kunnen zijn. In de landen die dat ingrijpen zouden moeten doen (Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk) is de bereidheid bij politici en bij kiezers tot zo'n militaire interventie enorm afgenomen. Ook de financiële gevolgen daarvan zijn zodanig

dat deze landen daar niet langer toe bereid lijken te zijn. Naast deze interne tegenstand tegen ingrijpen worden deze landen in de VN-Veiligheidsraad geconfronteerd met groeiende tegenstand tegen ingrijpen. Na de steun in de Veiligheidsraad voor het ingrijpen in Libië is de bereidheid om nieuw ingrijpen met een VN-resolutie te steunen, klein.

Daarmee is er een somber vooruitzicht ontstaan voor deze conflicten. Militair is het niet meer eenvoudig om conflicten tot een eind te brengen en ook politiek is de complexiteit alleen maar toegenomen met te veel globale en regionale spelers die hun belangen willen verdedigen. En dat heeft tot gevolg dat het vluchtelingenvraagstuk als gevolg van deze conflicten niet snel zal verdwijnen. De crisis in Syrië mag daarbij exemplarisch genoemd worden: na zes jaar is er geen zicht op een politieke oplossing en militair gezien is er geen oplossing of het moet zijn dat, *by default*, het Syrische regime aan het langste eind lijkt te trekken.

Disfunctionele en onderdrukkende regimes

De crisis in het Midden-Oosten, die nu zorgt voor zoveel vluchtelingen uit Syrië en via Libië, had zijn startpunt in de zelfverbranding van groenteverkoper Bouaza in Tunesië. Hij was een goedopgeleide jongeman die bij gebrek aan werkgelegenheid in zijn levensonderhoud probeerde te voorzien als straathandelaar in fruit. Nadat hij door corrupte politieagenten opnieuw was bedreigd en afgeperst, stak hij zichzelf uit woede en frustratie in brand. Door zijn actie kwam de al lang sluimerende frustratie van Tunesiërs tot uitbarsting en het vuur verspreidde zich daarna over het hele Midden-Oosten.

De crisis legde bloot dat in het Midden-Oosten het merendeel van de regeringen een autoritair karakter heeft en steunt op leger en veiligheidsdiensten om zich staande te houden. En dat betekent onvermijdelijk een voortdurende vorm van onderdrukking en schending van mensenrechten. De Freedom House-index die jaarlijks in kaart brengt hoe het staat met de burgerlijke vrijheden (politieke vrijheid, vrijheid van vergadering, persvrijheid, vrijheid van spreken), laat al enkele jaren een gestage achteruitgang zien. Die achteruitgang zette in nadat er vanaf de jaren tachtig sprake was van een aanzienlijke verbetering: in veel landen werden de politieke systemen democratischer en verbeterde de vrijheid van de pers.

De opening die China onder Deng Xiao Ping maakte, de val van het Sovjet-communisme, het einde van de Latijns-Amerikaanse dictaturen en de beëindiging van een aantal één-partij-democratieën in Afrika was reden tot optimisme. Francis Fukuyama verwoordde met zijn 'Het einde van de geschiedenis' een niet alleen in Europa en Amerika levende overtuiging dat de

liberale democratie uiteindelijk de dominante politieke filosofie zou worden. De jaren negentig leken de opmaat te zijn naar meer democratie, meer stabiliteit, meer vrede.

Het ombuigen van de trend heeft niet geleid tot regelrechte dictaturen op een enkele uitzondering na, zoals het onbeschaamd onderdrukkende regime van Eritrea. De afname van democratische vrijheden vindt plaats in landen die gekarakteriseerd worden als 'illiberal democracy'. De democratische instituties zoals verkiezingen en een parlement zijn aanwezig, maar in de praktijk is er sprake van autoritair leiderschap dat er niet voor terugschrikt onafhankelijke televisiestations en kranten monddood te maken, politieke tegenstanders de toegang tot media te belemmeren, en het politieke proces te frustreren door parlementsleden afhankelijk te maken van de zittende macht. De rechterlijke macht is alleen in naam onafhankelijk. Minderheden (etnische, religieuze, culturele en seksuele) hebben in die landen weinig tot geen ruimte. De lijst wordt snel langer met landen als Rusland, Turkije, Rwanda, Oeganda en de Filipijnen. Gemeten aan mensenrechtenstandaarden is er van alles mis. Met een beroep op het democratisch beginsel van de meerderheid wordt de ruimte voor minderheden en afwijkende meningen kleiner en wordt het gevaarlijker voor hun vertegenwoordigers zich uit te spreken. Net als bij oorlogsgebieden geldt ook hier dat slechts een klein deel van de mensen die lijden onder deze politieke onderdrukking, als vluchteling zijn land verlaat.

Mensenrechtenactivisten, politieke voormannen en -vrouwen, journalisten zijn soms gedwongen om die stap te zetten, maar dat is slechts een klein deel van de bevolking. In China en Rusland lijkt een groot deel van de bevolking het zittende regime te steunen of tenminste zo goed en zo kwaad als het gaat met die vrijheidsbeknotting om te gaan. Voor landen in Afrika en Latijns-Amerika geldt hetzelfde. De langer wordende lijst van landen waar sprake is van schending van mensenrechten en waar mensen vervolgd worden omwille van hun ras, geloof, politieke overtuiging leidt niet tot een daarmee corresponderende toename van vluchtelingen die elders een veilig heenkomen moeten zoeken en op grond van het VN-verdrag daar ook aanspraak op zouden kunnen maken. Ook hier valt geen snelle verbetering te verwachten. De gesignaleerde trend dat het aantal autoritaire regimes toeneemt, lijkt niet zomaar ten einde. Ook binnen Europa (Polen, Hongarije, Slowakije) is die trend zichtbaar, al is er door de Europese Unie sprake van meer tegengas. In andere delen van de wereld ontbreekt dat tegengas of is het minder effectief geworden. De inzet van Europa en de Verenigde Staten ter verdediging van mensenrechten wordt minder effectief. De wisseling van het presidentschap in de Verenigde Staten was daarbij een slecht teken. Terwijl Obama besloot

president Duterte van de Filipijnen niet te ontmoeten vanwege diens massale schending van mensenrechten bij de strijd tegen de drugs, noemde president Trump hem een jaar later een goede vent.²⁷

De politieke impact van Europa en de Verenigde Staten in de wereld neemt af. Het politieke overwicht dat Europa lang heeft gehad brokkelt af en de vanzelfsprekendheid van de leidende rol in de wereld is niet meer. Vanuit Azië wordt met instemming geconstateerd dat de wereld evenwichtiger wordt.

We gaan ervan uit dat onze interpretatie van de mensenrechten vanzelfsprekend de normstelling betekent voor de hele wereld.

In dat veranderende speelveld van geopolitieke machtsverhoudingen verliest de Europese inzet op mensenrechten aan kracht. We zijn er sinds 1949 van uitgegaan dat de mensenrechten en onze interpretatie daarvan vanzelfsprekend de normstelling betekenden voor de hele wereld. Met het verlies van de vanzelfsprekende politieke, economische en militaire dominantie, worden we geconfronteerd met een nieuwe werkelijkheid, waarin die vanzelfsprekendheid is verdwenen. De angst om politieke, militaire of economische invloed te verliezen als gevolg van een te grote nadruk op mensenrechten leidt bovendien tot terughoudendheid bij Europese leiders.

Tegelijkertijd kan Europa zijn eigen overtuiging niet verloochenen. Dat betekent dat we voorlopig de veilige haven blijven voor mensen die in andere delen van de wereld vervolgd worden of van wie de vrijheid naar onze normen onaanvaardbaar wordt ingeperkt.

27 We mogen verwachten dat onder president Biden de Verenigde Staten zich weer meer zullen committeren aan het internationaal recht en aan het bevorderen van mensenrechten.

Giro 555: oorlog verkoopt niet

In het voorjaar van 2012 organiseerden we met de samenwerkende hulporganisaties een actie voor Syrië. Nadat in 2011 de opstand tegen het bewind van Assad was begonnen, werd in 2012 duidelijk dat het een bloedige strijd zou worden met een wirwar van elkaar bestrijdende partijen: islamitische jihadisten, het progressieve seculiere verzet, de Koerden en het leger van Assad bestreden elkaar. Samen zorgden ze ervoor dat overal in het land mensen in de knel kwamen en ofwel in eigen land ofwel in Turkije, Libanon of Jordanië een goed heenkomen zochten.

Binnen het bestuur van de samenwerkende hulporganisaties (Giro 555) speelde al enige tijd de discussie of we een actie voor Syrië zouden houden. Al vanaf de zomer van 2011 waren hulporganisaties in en rond Syrië aan de slag en wisten we hoe verwoestend de burgeroorlog was. Uiteindelijk besloten we in het voorjaar van 2012 toch in actie te komen. Van meet af aan was duidelijk dat het geen makkelijke en eenvoudig succesvolle actie zou worden. We konden geen verhaal houden wanneer het beter zou worden en dat onze hulp daaraan zou bijdragen. We konden ook niet duidelijk maken wie in de wirwar van strijdende partijen nu de 'good guys' en de 'bad guys' waren. Terwijl voor iedereen duidelijk was dat Assad niet deugde, was een aantal van de opstandige groepen gelieerd aan Al Qaida (IS bestond nog niet), net zo onacceptabel. De vraag of we binnen of buiten Syrië hulp moesten geven en hoe we er zeker van konden zijn dat onze hulp de slachtoffers bereikte en niet ingepikt zou worden door een van de strijdende partijen, bleef moeilijk te beantwoorden.

De actie werd dan ook geen daverend succes, al was vijf miljoen nog steeds een bijdrage waar de hulporganisaties blij mee waren gezien de dringende behoefte aan hulp voor de slachtoffers. Het maakte nog eens duidelijk dat bij grote hulpacties burgeroorlogen niet verkopen.

Van de laatste tien acties waren er acht gerelateerd aan natuurrampen (aardbeving, orkanen, droogte) één gerelateerd aan ziekte (ebola) en één dus voor slachtoffers van een burgeroorlog.

Hoofdstuk 4

Uitgangspunt 3: Het vluchtelingenprobleem kan niet in Europa worden opgelost

Het is een illusie om te denken dat de sleutel tot de oplossing van het vluchtelingenvraagstuk binnen de grenzen van Europa ligt. Negen op de tien vluchtelingen zoeken een veilig heenkomen in eigen land of in een buurland. Toch wordt Europa te vaak gezien als de toegangspoort tot een ideale wereld. Het is een misverstand: Europa is niet de hemel en de rest van de wereld is niet de hel. Europa moet bijdragen aan oplossingen, maar de sleutel tot een oplossing van het vluchtelingenvraagstuk ligt buiten Europa.

De meesten gaan niet

Het vluchtelingenvraagstuk draait voor Nederlanders en andere West-Europeanen om degenen die vluchten en zich melden in Europa. Daarmee concentreren we ons op het topje van de ijsberg: de ongeveer 10% die heel zichtbaar wordt doordat zij zich in Europa of een ander OECD²⁸-land meldt. Het overgrote deel blijft onzichtbaar. Dat zijn allereerst de mensen die naar de buurlanden vluchten en dus 'in de regio' worden opgevangen.

Omdat vrijwel alle aandacht zich concentreert op de 10% die zich in Europa meldt, is er verhoudingsgewijs weinig aandacht voor degenen die in

eigen land op de vlucht slaan of die simpelweg blijven waar ze altijd al waren. Een beter beeld van degenen die blijven is noodzakelijk om te komen tot een samenhangend antwoord op de vluchtelingen crisis.

Het aantal mensen dat vanwege oorlog en conflict vlucht naar Europa, is een minderheid. Van de totale bevolking van Syrië, aan het eind van 2016 18,4 miljoen inwoners, hebben 12,6 miljoen mensen hun huis gedwongen verlaten door de burgeroorlog. Daarvan zijn er 6,1 miljoen in eigen land gebleven (33%) en elders in Syrië terechtgekomen. 6,5 miljoen inwoners zijn gevlucht over de grens (ongeveer 35%) en daarvan zijn ongeveer 5 miljoen in buurlanden terechtgekomen (27%) en ongeveer 1,5 miljoen (8%) naar Europa gegaan. Dat betekent dat ongeveer twee derde van de Syrische bevolking in het land zelf is gebleven.

Die verhoudingen zijn vaker te vinden als het gaat om de mensen die vluchten voor oorlog en geweld. Op het hoogtepunt van de Afgaanse crisis waren ongeveer vijf miljoen mensen naar Pakistan en Iran gevlucht, terwijl het aantal dat naar Europa en de Verenigde Staten vluchtte ongeveer anderhalf miljoen bedroeg. Dat betekent dat rond het jaar 2000 nog ongeveer vijftien miljoen Afghanen in hun land verbleven, deels interne vluchtelingen die meestal een goed heenkomen zochten in de grote steden (Kabul, Kandahar, Herat). Ook in Irak waar de chaos na de Amerikaanse interventie enorm was, bleef het overgrote deel van de mensen in het land zelf. Dat lijkt onbegrijpelijk. Wat beweegt mensen om in Syrië (of Afghanistan, of Zuid-Soedan of ...) te blijven? Dat wordt des te onbegrijpelijker als je ziet hoeveel mensen de stap maken naar Turkije en vervolgens naar Europa. Waarom maken mensen die keuze? Waarom blijven mensen in een land waar oorlog heerst en men zijn leven niet zeker is?

- Een deel van de mensen blijft omdat ze verbonden zijn aan het regime. Ze hebben zich aan de zittende macht verbonden en hebben er geen belang bij om te vertrekken. Door hun invloed en contacten kunnen ze zich relatief gemakkelijk aan de gevolgen van de oorlog onttrekken
- Er zijn mensen die gewoon niet in staat zijn om te vertrekken door gebrek aan middelen. Ze krijgen het niet georganiseerd, ze weten niet op het juiste moment de goede stappen te zetten om weg te komen. Of ze hebben het geld niet om mensen te betalen die de reis voor hen organiseren.
- Er zijn mensen die te zeer opzien tegen de ontberingen en onzekerheden die verbonden zijn aan vluchten dat ze het niet aandurven. Of die het om redenen van hun gezondheid niet

aandurven. Die beslissing is soms ook het gevolg van een afweging van de risico's tegenover de netwerken die ze in eigen land hebben en waar ze nog steeds op vertrouwen.

- Er zijn mensen die niet weg willen omdat ze te zeer gehecht zijn aan hun land en aan de plaats waar ze vandaan komen. Ze kunnen zich geen leven daarbuiten voorstellen, voelen dat ze gaan wegwijnen in een ander land. Soms zijn ze bang om hun huis of hun land achter te laten uit angst dat het ingepikt wordt.
- Er zijn er die blijven omdat ze dat als hun missie zien. Het land heeft hun nodig, juist in deze moeilijke tijden en zij zien het als verraad om weg te gaan. Soms zijn ze actief betrokken bij de hulpverlening aan interne vluchtelingen, soms willen ze familieleden niet aan hun lot overlaten. Een leraar in Aleppo legde onlangs uit waarom hij bleef: nu, onder het vrije Syrische leger had hij de kans om de kinderen te leren wat dat betekent, in vrijheid te denken en te spreken. Daar kon hij het zaad planten van een nieuw Syrië waar hij in geloofde.
- Er zijn er die niet zoveel last hebben van de oorlog en in staat zijn ertussendoor te laveren. We kennen de beelden van de ene helft van Aleppo die in puin wordt geschoten terwijl aan de andere kant van de stad, nauwelijks een paar kilometer verderop, mensen hun leven zoveel mogelijk voortzetten. Hun werk is er nog, de scholen functioneren nog en de markten en winkels hebben nog producten. Voor hen is de oorlog net zo werkelijk, maar de directe gevolgen blijven toch zodanig op afstand dat ze kunnen blijven.

Als een land in oorlog is, wil dat nog niet zeggen dat er overal in het land gevochten wordt en dat mensen in het hele land op dezelfde manier en in dezelfde intensiteit last hebben van de oorlog. Door de beelden die we zien, hebben we de indruk dat de oorlog in Syrië overal is, in elke stad en elk dorp. De werkelijkheid is minder éénduidig: sommige plaatsen zoals Aleppo en Homs zijn strategische brandpunten waarom tot het allerlaatst gevochten wordt, andere dorpen en steden zijn rustiger. In het noorden van Syrië, in Koerdisch gebied, wordt al twee jaar gebouwd aan een nieuwe samenleving met grote aandacht voor democratie, inclusief bestuur en vrouwenrechten.²⁹ Het onttrekt zich vrijwel geheel aan onze blik – slechts zo nu en dan en dan vooral buiten de

29 Fréderike Geerdink, 'Niets dan de revolutie', in: *De Groene Amsterdammer*, 8 april 2015.

Zie: <https://www.groene.nl/artikel/niets-dan-de-revolutie>

mainstream-media wordt er aandacht aan besteed – maar het is net zo goed een werkelijkheid die het gevolg is van de oorlog en die zonder die oorlog niet had kunnen ontstaan.

Een vergelijkbaar beeld geldt voor Somalië. Ons (media)beeld van Somalië wordt beheerst door het idee dat het land totaal is overgeleverd aan de bandieten van Al-Shabaab en aan wetteloosheid. Vrijwel niemand weet dat er uit de brokken van het na 1992 uit elkaar gevallen Somalië twee redelijk stabiele landen Puntland en Somaliland zijn ontstaan waar sprake is van een functionerende staat. Omdat deze gebieden internationaal niet erkend zijn, vallen ze buiten ons beeld.

De mensen die Europa bereiken zijn degenen die in staat zijn de tocht te organiseren en te betalen. Het betekent dat men beschikt over geld en netwerken/contacten. Vaak verkopen mensen al wat ze bezitten om mensensmokkelaars te betalen. Vaak bereiden ze hun vlucht voor door contact te leggen met mensen die ze kennen en die al eerder op weg zijn gegaan. Het effect van die realiteit is dat in Europa die mensen worden opgevangen die het kunnen organiseren en betalen. Het zijn over het algemeen de meest weerbare en slimste mensen die de overtocht kunnen en durven te organiseren. Het blijft moeilijk te verteren dat we in de praktijk niet de mensen opvangen die het hardst bescherming en opvang nodig hebben maar degenen die slim en kapitaalkrchtig genoeg zijn om het te organiseren. Het hervestigingsprogramma van de UNHCR is bedoeld om kwetsbare vluchtelingen te hervestigen in opvanglanden, maar het betreft slechts kleine aantallen. Nederland heeft zich verplicht om jaarlijks vijfhonderd door de UNHCR voorgedragen vluchtelingen op te nemen.

Degenen die niet gaan zijn, zonder dat ze vaak in beeld zijn, van cruciale betekenis voor het vluchtelingenvraagstuk. Zij maken het immers hanteerbaar. Net als degenen die wel vluchten, zouden ook degenen die blijven even goede gronden hebben om zich te melden in de vluchtelingenkampen in de regio of in de asielzoekerscentra in Europa. Als ook zij, op grond van dezelfde objectieve omstandigheden, zouden besluiten hun land te verlaten zou dat tot totaal onhanteerbare aantallen leiden. Politici en beleidsmakers geven toe dat het probleem onhanteerbaar zou worden als veel grotere aantallen zich voor opvang in de regio of voor opvang in Europa zouden melden. In zekere zin is dat de dienst die de achterblijvers bewijzen aan degenen die wel gaan: door achter te blijven maken ze het mogelijk dat degenen die gaan worden opgevangen.

Achterblijvers bewijzen een dienst aan degenen die wel gaan: door achter te blijven maken ze het mogelijk dat degenen die gaan worden opgevangen.

Vluchten is niet beter dan blijven en evenmin is het omgekeerde het geval. Beide zijn legitieme keuzes die mensen maken op grond van hun specifieke persoonlijke situatie, hun overtuigingen, hun mogelijkheden en beperkingen. Het gaat erom ons te realiseren dat vluchten niet een noodzakelijk en onvermijdelijk gevolg is van oorlog en onderdrukking. Mensen zetten een diversiteit aan strategieën in om daarmee om te gaan. Oorlog, geweld, onderdrukking en armoede leiden tot een grote diversiteit aan strategieën die mensen inzetten om daarmee om te gaan.

De rest van de wereld is niet de hel

Wij kunnen ons moeilijk voorstellen dat mensen in Syrië of Afghanistan blijven. Hoewel we misschien blij zijn dat ze niet allemaal naar Europa komen, begrijpen we niet echt dat mensen in hun land-in-oorlog blijven. Velen in Europa vinden het ook heel begrijpelijk dat mensen uit Senegal, Ivoorkust, Mali, Guinee op weg gaan naar Europa. Het mag er dan geen oorlog zijn, met de mensenrechten en goed bestuur is het ook daar naar ons idee slecht gesteld en mogelijkheden voor ontplooiing zijn er niet of alleen voor degenen die er het geld voor hebben. Gevoed door de beelden die we op televisie zien en de vaak korte, contextloze berichten die we via internet en sociale media tot ons krijgen, is het overheersende beeld dat in die landen niet te leven valt. Daar is sprake van een barbaarse wereld.³⁰

Bij Afghanistan hebben mensen het beeld dat je op elke straathoek kunt stuiten op een Talibanstrijder met een kalasjnikov in de aanslag, dat je in Zuid-Soedan en de Democratische Republiek Congo zomaar het slachtoffer kunt worden van ongeorganiseerde muitende legertjes en dat je in Gaza elk moment door een Hamasstrijder kunt worden meegenomen. Dat is ook begrijpelijk. Het enige wat we in de media zien zijn de bomaanslagen, de kidnappings en de intimidatie door legers of ongeorganiseerde opstandelingen.

30 De literaire verbeelding daarvan is te vinden in de roman *Waiting for the Barbarians* uit 1980: J.M. Coetzee, *Wachten op de Barbaren*, Amsterdam: Cossee, 2002. Zie ook Paus Franciscus, *Fratelli Tutti*, 2020, paragraaf 27.

Die beeldvorming over een barbaarse wereld begint al vrij snel buiten Europa. Er is eigenlijk geen enkel land buiten de zogenaamde rijke landen³¹ waar je goed en veilig en met respect voor mensenrechten kunt verblijven. Zo snel je daarbuiten komt, betreed je een risicovolle wereld waar je niet kunt rekenen op een menswaardig bestaan. Het is een wereld waar onveiligheid structureel is, waar armoede heerst en waar het met de mensenrechten niet zo nauw wordt genomen, waar vrouwen tweederangsburgers zijn en waar corruptie aan de orde van de dag is. Gemeten naar onze standaarden zijn het onleefbare landen.

In die beeldvorming is Europa een oase in een woestijn van barbaarsheid. Die beeldvorming heeft veel consequenties. Het betekent dat we niet begrijpen waarom en hoe mensen daar blijven, het betekent dat we het eigenlijk terecht vinden dat die mensen naar West-Europa vluchten en dat de gedachte van terugkeer een onmenselijke gedachte is. Ook mensen die zich tegen de opvang van vluchtelingen verzetten en vinden dat Europa zijn grenzen moet sluiten, begrijpen heel goed dat die mensen naar Europa willen.

Het beeld van een barbaarse wereld leidt ook tot een dubbele houding. Aan de ene kant is er de inzet tot opvang van mensen die de hel van oorlog en armoede en onderdrukking ontvlucht zijn. In de daad van opvang bevestigen we onszelf als het betere, humanere deel van de wereld dat een toevluchtsoord is voor anderen die uit de barbaarsheid komen. Aan de andere kant weten we eigenlijk niet of degenen die vluchten niet ook barbaren zijn. Ze mogen dan gevlucht zijn, maar ze komen wel uit landen waar ze, in onze gedachte, niet opgegroeid zijn met vanzelfsprekendheden als mensenrechten, vrouwen- en homorechten en goed bestuur. Het verhaal over inburgering is daarmee ook te zien als een beschavingsopdracht om deze onbeschaafden te verheffen tot ons niveau. Inburgering is een beschavingsoffensief. En op de achtergrond blijven we ons afvragen of ze wel te vertrouwen zijn en zijn we bang dat ze alsnog terugvallen in een staat van barbaarsheid door zich bijvoorbeeld dieper met de islam te verbinden of, als ergste, zich bij de salafisten of IS aan te sluiten. Het concept van inburgering is in de loop van de jaren verschoven. Inburgering gaat erom dat mensen mee kunnen doen en volwaardig kunnen participeren in en bijdragen aan de samenleving. Daarvoor is kennis van de taal en aansluiting vinden bij de Nederlandse cultuur noodzakelijk. Het is ook in het belang van de vluchtelingen, zeker als het perspectief gericht is op langdurig

31 Met rijke landen zijn de landen die lid zijn van (West-)Europa, Noord-Amerika, Australië en Japan bedoeld.

of definitief verblijf, om die aansluiting te maken. In de loop van de tijd heeft inburgering ook de toon gekregen dat mensen daarin moeten laten zien dat ze afscheid genomen hebben van hun oorspronkelijke cultuur en waarden omdat die niet *up-to-standard* is. Daarin is sprake van een nauwelijks verhuld superioriteitsdenken dat geen recht doet aan onze inzet op diversiteit en respect voor andere culturen.

Inburgering is een beschavingsoffensief, waarin sprake is van een nauwelijks verhuld superioriteitsdenken.

Die scheiding tussen enerzijds Europa en de andere rijke landen als een oase van beschaving en humaniteit en anderzijds de rest van de wereld als een woestijn van barbaarsheid is ook de basis voor het Fort-Europadenken. Als we de oase intact willen houden dan kan dat alleen door de grens met de woestijn scherp af te bakenen en te verdedigen. Vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties die de nadruk leggen op hoe verschrikkelijk het is elders in de wereld ter verdediging van de rechten van vluchtelingen om hier te komen en om hen tegen elke prijs hier te houden, beseffen niet voldoende hoe zij met die beeldvorming de bouw van Fort Europa voeden. Het is immers een kleine stap om vanuit de beeldvorming van een scheiding tussen oase en woestijn vervolgens te besluiten dat de oase beschermd en verdedigd moet worden tegen een opdringende woestijn. Uiteraard zullen vluchtelingenorganisaties en mensenrechtenorganisaties onderstrepen dat de vluchtelingen geen barbaren zijn, maar tegen de achtergrond van de massieve beeldvorming over het donkere deel van de wereld, is die verzekering niet zomaar overtuigend.

In die zwart-wit-dichotomie loopt ook elke discussie over veilige landen vast. Gemeten naar de standaarden die we voor dit deel van de wereld hanteren, is er eigenlijk geen enkel land dat voldoet. Overal zijn wetten die discrimineren of die in strijd zijn met universele rechten en anders zijn er wel politiediensten of rechterlijke machten die hebben laten zien dat ze het daar niet zo nauw mee nemen. Over die werkelijkheid hoeven we niet te twisten: ja dat is zo. Bij de grenzen van Europa begint het al. In Servië aan deze kant van de Europese grens, in Marokko en Turkije aan de andere kant van die grens, op Jamaica en in Bangladesh en Indonesië. Er is geen land waar geen

voorbeelden te vinden zijn van wetten, rechters of overheidsinstanties die inbreuk maken op rechten van mensen. Dat feit laat zich ook niet ontcrachten door de constatering dat er ook veel landen zijn waar er ook best dingen goed gaan of waar er, vergeleken met tien, twintig jaar geleden veel verbeterd is. In al die landen is menselijke waardigheid niet gegarandeerd door de instituties die in de opvatting van de moderne staat, daarvoor zouden moeten zorgen. Het ontbreken van die garantie brengt ons er al snel toe deze landen als risicovol te zien.

Het is een intens Eurocentrisch wereldbeeld en het vluchtelingendebat zou erg geholpen zijn met een veel genuanceerder en rijker geschakeerd beeld van de landen waar vluchtelingen vandaan komen. Inwoners van landen in Afrika en Azië kijken meestal anders naar hun eigen land. Ze zullen volmondig erkennen dat ze geregeerd worden door een regime dat het niet zo nauw neemt met mensenrechten of dat ze last hebben van warlords die het land onveilig maken. Toch zullen ze van hun land niet zeggen dat er geen humaniteit is. Niet alleen omdat men nu eenmaal zijn eigen land niet afvalt, maar vooral ook omdat ze meestal een ander antwoord geven op de grondslag van humaniteit.

Menselijke waardigheid, vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, heeft zich, zeker in het rijke deel van de wereld, vertaald in wetgeving. Bescherming van de persoonlijke integriteit, vrijheid van mening, van seksuele geaardheid, van godsdienst en bescherming tegen discriminatie is langzamerhand steeds dieper verankerd in de institutionele inrichting van de samenleving. Het functioneren van politiek en justitie, de mate waarin we toegang hebben tot basisvoorzieningen als onderwijs en zorg zijn voor ons vanzelfsprekende condities om te kunnen spreken van een humane samenleving.

In landen buiten Europa is de beleving van menselijke waardigheid eerst en vooral geworteld in de menselijke persoon. Als kind van God (het overgrote deel van de rest van de wereld kijkt door een religieuze bril naar zijn bestaan) zijn ze begiftigd met menselijke waardigheid. Voor hen is menselijke waardigheid minder afhankelijk van het bestaan van de instituties, faciliteiten, systemen en voorzieningen die die menselijke waardigheid vormgeven en tot uitdrukking brengen. Menselijke waardigheid is niet pas mogelijk in een welvaartsstaat of zelfs een rechtsstaat, ze gaat daaraan vooraf. Ze kan en wordt altijd beleefd en gerealiseerd wanneer mensen elkaar die waardigheid geven en ernaar handelen, ook als overheden en instituties dat niet doen.

Als het gaat om instituties die die waardigheid moeten bewaken en realiseren dan kijken ze niet naar de overheid maar naar hun familie en hun clan en hun religieuze gemeenschap. In die verbanden worden zij gerespecteerd,

wordt er voor hun gezorgd en daar kunnen ze terecht in tijden van oorlog en armoede. In die sociale netwerken beleven ze hun menselijke waardigheid en houden die in stand.

Menselijke waardigheid is niet pas mogelijk in een welvaartsstaat of zelfs een rechtsstaat, ze gaat daaraan vooraf.

Wij meten de kwaliteit van de samenleving af aan de kwaliteit van de staat. Wij hebben een overheids-centrisch beeld van de samenleving en realiseren ons onvoldoende dat in andere delen van de wereld de overheid niet het centrum en het referentiepunt is. In de realiteit van armoede en oorlog is hun menselijke waardigheid niet verdwenen en is hun samenleving geen barbaarse samenleving.

Europa is niet de hemel

Vluchten en migratie naar Europa wordt vaak gezien als toegang krijgen tot een wereld en een samenleving die ideaal is en waar het in alle opzichten goed leven en wonen is. Vrijheid en democratie, welvaart en sociale voorzieningen liggen ten grondslag aan die beeldvorming en de verwachting dat ieder die daar woont daar zonder veel problemen en beperkingen van kan profiteren. De realiteit is vaak een andere, minder rooskleurig.

Opvang

Inmiddels is het ‘wir schaffen das’ van Angela Merkel uit 2015 een beladen uitdrukking geworden maar er werd daarmee niets te veel gezegd over de vraag of we dat in financieel-economische zin en in de zin van onze voorzieningen (met uitzondering van huisvesting, zie hoofdstuk 2) aankunnen. Soms met kunst en vliegwerk, maar geen asielzoeker heeft de nacht in de open lucht hoeven door te brengen en noodlocaties als sporthallen en Heumensoord konden na korte tijd weer worden gesloten omdat betere opvang gevonden was. Met die opvang werd antwoord gegeven op de primaire en dringende vraag van vluchtelingen naar opvang en bescherming. Dat antwoord geldt overigens niet voor heel Europa. De omstandigheden in Griekenland zijn nog steeds ver onder de maat. In Italië lijkt een begin gemaakt te zijn met een

functionerend systeem van opvang en registratie, maar de opvang is op veel plaatsen nog gebrekkig. In Frankrijk was het vluchtelingenkamp bij Calais een akelige plek die met regelmaat ontruimd werd en zich toch weer vulde en ook in Parijs zetten vluchtelingen soms koepeltentjes op als zichtbaar teken van ontbrekende voorzieningen.

In Nederland hebben we lang gebouwd op een systeem dat vluchtelingen een volledig verzorgde opvang garandeerde met huisvesting op het Asielzoekerscentrum (azc), met onderwijs voor de kinderen, met gezondheidszorg. Dit brengt op zijn eigen wijze ook problematiek met zich mee, nogal wat bureaucratie en vaste processen die ten koste gaan van het eigen handelingsperspectief van de vluchteling. Weinig tot niets werd en wordt aan hen overgelaten en voor eigen initiatief is in deze fase meestal weinig ruimte: huisvesting zoeken buiten het centrum mag niet en ook het zoeken van werk is verboden. Wie het boek van Rodaan Al Galidi, *Hoe ik talent voor het leven kreeg*, heeft gelezen, begrijpt hoe we op die manier het leven van mensen vermalen door ze in afhankelijkheid en vaak onbegrijpelijke procedures gevangen te houden. In het boek beschrijft hij zijn negen jaar in asielzoekerscentra. Hijzelf weet zich staande te houden met een grote dosis humor en zijn vermogen om als schrijver afstand te nemen van de werkelijkheid, maar hij ziet velen in de depressie schieten of erger. Vluchtelingen vertellen soms kafkaïaanse verhalen over de wijze waarop ze van het ene opvangcentrum naar het andere worden gesleept en vervolgens een huis krijgen op een plek waar ze niet willen zijn en niemand kennen.

In een heilloze combinatie van ons reddersgedrag en onze zucht tot strakke organisatie en procedures wordt het eigen handelingsvermogen van vluchtelingen verlamd. Dat is des te ernstiger omdat vluchtelingen na afloop van de procedures en nadat ze een status hebben gekregen, ten volle verantwoordelijk worden voor hun eigen leven en het vormgeven daarvan. Van een beschermde omgeving van de voorzieningen in het azc gaan ze naar een huis in de gemeente en vanaf dat moment draaien ze ‘gewoon’ mee in de Nederlandse samenleving waar alles draait om prestaties en waar wie niet meekan zonder veel pardon verdwijnt in de bak met afvallers. Het Nederlandse systeem van opvang voldoet noch voor de vluchtelingen die zo snel mogelijk willen integreren noch voor degenen die als het kan terug willen. In beide gevallen gaat tijd van zinloos en machteloos makend wachten verloren. De opvang in de asielpcedure is nu een periode van inactiviteit als een bizarre onderbreking tussen hun activiteit en initiatief voor ze in Nederland aankwamen en het van hen gevraagde initiatief als ze eenmaal een definitieve plek hebben toegewezen gekregen.

Een veel activerender aanpak van de opvang zou betekenen dat op een heel andere manier naar opvanglocaties gekeken moet worden. Wanneer we vluchtelingen vanaf één willen laten meedoen en hun talenten willen ontplooiën, heeft het geen zin hen in afgelegen kazernes of vakantieparken te plaatsen waar onderwijs en werkervaring niet voorhanden zijn en waar het opbouwen van sociale netwerken niet van de grond komt. Juist grote en middelgrote steden met onderwijsfaciliteiten, werkgelegenheid en diversiteit in sociale netwerken en activiteiten zijn veel beter geschikt om vluchtelingen een plaats te bieden en hun talenten te ontwikkelen. Dat leidde in 2016 tot nieuw denken bij gemeenten over opvang van asielzoekers. De gemeenten Utrecht en Amsterdam gaven toen aan dat ze vanaf dag één met integratie willen beginnen. Mensen die voor noodopvang in de stad worden gehuisvest, moesten wat deze gemeenten betreft ook de zekerheid hebben om in de stad te kunnen blijven en ze zouden direct moeten kunnen beginnen met het vormen van netwerken en het leggen van contacten.³² Dat zou ook een einde betekenen aan het steeds verplaatsen van asielzoekers. Sommigen van hen vertelden verhalen dat ze wel tien keer in een bus waren gezet om naar een volgende opvanglocatie gebracht te worden. Ze begrepen niet waarom en waartoe, maar het systeem van capaciteitsplanning en logistiek had nu eenmaal bepaald dat ze ergens anders onderdak zouden vinden. In dat kader past ook het terugkerende debat over kleinschalige opvang waarbij aansluiting gezocht wordt bij de realiteit van wijken en gemeenschappen. Dat loopt helaas steeds dood in de efficiency-vereisten van de rekenmodellen. De sociale werkelijkheid vraagt zowel van asielzoekers als van lokale contexten om verder te kijken dan de vereisten van logistieke capaciteitsplanning en economische modellen.

Het betekent ook vanaf dag één investeren in onderwijs. Niet alleen in taal, maar ook in de toegang tot beroepsopleidingen waarmee mensen hun vaardigheden versterken, zich voorbereiden op een plaats in de Nederlandse samenleving of, met versterkte competenties, zich voorbereiden op terugkeer naar hun land van herkomst. Het betekent ook de mogelijkheid om te werken in werkervaringsplaatsen of stageachtige situaties.

Terwijl we in Nederland zo hechten aan een gecentraliseerd, grootschalig en nogal bureaucratisch systeem voor opvang, komen ook alternatieve vormen van de grond. Canada ontwikkelt op dit moment succesvol *sponsorship*-programma's waarin mensen veel meer op persoonlijke basis en

32 Zie ook de aanbevelingen van Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 'Geen tijd te verliezen', *WRR Policy Brief*, Den Haag, 2015, p. 37-42.

met persoonlijke verantwoordelijkheid zich garant stellen voor de opvang. De organisatie Sant'Egidio heeft in Italië een succesvol opvangprogramma ontwikkeld dat kwetsbare mensen naar Italië haalt en hen vanaf dag één inbedt in een gemeenschap die zich verantwoordelijk maakt voor hun opvang en integratie. Het wordt hoog tijd dat we ook in Nederland nieuwe vormen ontwikkelen, waarbij kleinschaligheid en activerende participatie leidend zijn. In 2015 is duidelijk geworden dat er in de Nederlandse samenleving een grote basis van persoonlijke betrokkenheid is bij de opvang van vluchtelingen. Vluchtelingenwerk en Rode Kruis zagen in die tijd de aanmeldingen van vrijwilligers enorm stijgen: mensen willen graag iets doen, ze willen persoonlijk bijdragen, niet alleen maar als belastingbetaler die het azc-systeem maakt. Die maatschappelijke inzet kan veel meer benut worden.

Alleen voor de landen van Noordwest-Europa (Duitsland, Oostenrijk, Nederland, Zweden en Denemarken) geldt dat de opgave om directe opvang te realiseren succesvol is volbracht, ook al zijn er zeker ook grote uitdagingen (met name op het terrein van de sociale huisvesting) te benoemen die in de volgende paragraaf verder worden uitgewerkt. Alle noodzakelijke diensten (onderdak, eten, kleding, medische zorg, onderwijs) zijn gerealiseerd en de systemen zijn niet bezweken onder de druk van de vluchtelingen. Onderwijs en zorginstellingen zijn niet ingestort en de meest noodzakelijke diensten aan vluchtelingen zijn niet ten koste gegaan van andere gebruikers. De opvang van vluchtelingen heeft zelfs een positief effect op de economie gehad. Exploitanten van vakantieparken, pensions, oude kazernes en kloosters zagen de exploitatie van hun gebouwen verbeteren en er was banengroei in de opvang, het onderwijs en de zorg.

Participatie

Wanneer vluchtelingen een status krijgen en dus (in eerste instantie voor vijf jaar) mogen blijven, blijken voorzieningen als onderwijs en zorg in Nederland daar soms niet op berekend te zijn. Vooral bij de sociale huisvesting ontstaan knelpunten. Vluchtelingen met een status verblijven onnodig lang in een opvangcentrum bij gebrek aan woningen in gemeenten en op het gebied van de huisvesting is er aantoonbaar sprake van een schaars aanbod, omdat verschillende groepen sociaal-economisch kwetsbare mensen een beroep doen op de beperkte voorraad sociale huurwoningen. Ook inburgering blijkt in de praktijk meer hobbels op te leveren dan in de plannen en procedures is voorzien.

De veranderde wetgeving uit 2013 op inburgering (bezuinigingen en grotere eigen verantwoordelijkheid) belemmeren in de praktijk een snelle en

succesvolle inburgering. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat nauwelijks de helft van de inburgeraars het traject op tijd (binnen drie jaar) afsluit.³³ Met name de teruggang van het aantal mensen dat bij de inburgering hoger scoort dan een basisoniveau is opvallend. Dat daalde van 20% naar 2%. Dat vermindert de kans op arbeidsparticipatie.³⁴ Die arbeidsparticipatie is beperkt. Het rapport van de Sociaal-Economische Raad uit december 2016 daarover constateert dat van de statushouders iets meer dan 30% voor dertig uur per week of meer een betaalde baan heeft.³⁵ Ook als men in aanmerking neemt dat een deel van de vluchtelingen vanwege posttraumatische stressklachten niet kan werken, blijft dat aandeel laag en blijft voor de grote groep de participatie in de samenleving beperkt. Dat aandeel neemt niet toe met het aantal jaren dat deze statushouders in Nederland verblijven. Voor zover men deelneemt, is dat vaak beneden het opleidingsniveau of het vaardigheidsniveau dat men meenam uit het land van herkomst. Diploma-erkenning, waarbij in het land van herkomst behaalde diploma's ook in Nederland geldig zijn, is een lange weg, waarbij hoge drempels en zware criteria succes in de weg staan. Dat geldt zeker voor de eerste generatie.

We mogen in Nederland een goed georganiseerde en gefaciliteerde opvang hebben, na de statusverlening moeten vluchtelingen net als ieder ander meedraaien in het betrekkelijk harde systeem van de moderne economie. Hierin moet je mee kunnen in de snelheid en flexibiliteit van de digitale wereld en waar je economische (loon)waarde het belangrijkste criterium is voor de vraag of je mee kunt draaien in het arbeidsproces. Dan blijkt dat het opleidingsniveau vaak onvoldoende aansluit. Vluchtelingen zitten wat dat betreft in dezelfde kwetsbare positie als laaggeletterden of mensen met een verstandelijke of lichamelijke beperking: iedereen mag meedoen als je maar in staat bent in te passen in het tempo dat onze samenleving heeft ontwikkeld. Het selectieproces van onze economie maakt geen onderscheid en selecteert iedereen uit die niet voldoet aan eisen van flexibiliteit en digitale vaardigheden.

In deze fase van participatie zijn vrijwilligers van maatschappelijke organisaties en kerken en sommige werkgevers belangrijke steunpilaren, maar

33 Algemene Rekenkamer, *Inburgering. Eerste resultaten van de wet inburgering 2013*, Den Haag, 2017.

34 Sheila Kamerman, 'Rapport Rekenkamer: het gaat niet goed met het inburgeren', *NRC*, 23 januari 2017. Zie: <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/23/rapport-rekenkamer-het-gaat-niet-goed-met-het-inburgeren-6364037-a1542638>

35 Sociaal-Economische Raad, *Nieuwe wegen naar een meer succesvolle arbeidsmarktintegratie van vluchtelingen*, signaleringsrapport, Den Haag, 2016.

de vraag is of dat voldoende is om duurzame resultaten te boeken ten aanzien van succesvolle participatie.

Voor de tweede generatie zijn de vooruitzichten gunstiger als ze van meet af aan meedraaien in het onderwijssysteem en van daaruit doorstromen naar werk, hoewel ook zij, net als tweede en derde generatie-jongeren met een migratieachtergrond met regelmaat hun neus stoten tegen zichtbare en onzichtbare vormen van uitsluiting.

Integratie, assimilatie en acceptatie

De opvang van vluchtelingen is een grote uitdaging voor de vluchteling zelf en voor de ontvangende samenleving. Als we het zien als een verhouding van gastheer en gast, past het bij goed gastheerschap om ruimte te maken voor degenen die we opvangen en hen bij ons thuis te laten zijn. Dat betekent ook acceptatie dat de gast een ander is, afkomstig uit een andere cultuur en samenleving. In veel gevallen brengt hij of zij een andere religie mee, die bovendien een belangrijke plaats inneemt in haar of zijn leven. Het past omgekeerd bij goed gast-zijn om de gang van zaken in het huis waar men te gast is, met respect tegemoet te treden en zorgvuldig om te gaan met het huis en de gebruiken die daar gelden. Over en weer wordt er veel geïnvesteerd om dat proces van gastheerschap en gast-zijn goed te laten verlopen. Tegelijk treedt er in het proces ook een verandering op: de verhouding gastheer-gast wijzigt op den duur naar die van medebewoners in hetzelfde huis. Dat is het moment waarop de vraag naar integratie zich aandient. Dan komen we niet meer uit met het respect op basis van een gastheer-en-gastbenadering, maar moeten we tot gezamenlijke regels komen over het wonen in ons gemeenschappelijke huis.

In de loop der jaren zijn we door verschillende opvattingen van integratie gegaan en hebben we verschillende modellen van verantwoordelijkheids-toedeling van het integratieproces gehanteerd. Inmiddels legt het beleid de nadruk op de eisen die gesteld worden en ligt er een zware verantwoordelijkheid bij vluchtelingen (migranten) om zelf de nodige stappen te zetten om mee te doen als medebewoner van het gezamenlijke huis.

De Nederlandse samenleving is sinds de jaren zestig van de vorige eeuw niet langer een verzuilde samenleving. Het is niet langer mogelijk te functioneren binnen de eigen cultureel-religieuze gemeenschap waarbinnen naast onderwijs, zorg en huisvesting, ook de netwerken voor het vinden van werk en voor sport en ontspanning bloeiden. Gedachten over een 'islamitische zuil' als ontwikkelingsfase in het integratie- en emancipatieproces zijn niet realistisch omdat de Nederlandse samenleving deze fase heeft afgesloten en omdat de diversiteit binnen de groep van islamitische vluchtelingen

en migranten veel te groot is om van een cultureel-religieuze homogene gemeenschap te spreken.

Voor vluchtelingen en migranten die de ambitie hebben om zich blijvend in Nederland te vestigen en voor wie terugkeer dus geen optie is, is integratie een noodzakelijke voorwaarde om mee te kunnen doen. Daarvoor zijn drie pijlers noodzakelijk:

- **Communicatie:** het vermogen om met anderen (in de buurt, op het werk en in verenigingen) en met instanties (overheid, (nuts)bedrijven) te kunnen communiceren. Dat zal in veel gevallen betekenen dat voldoende beheersing van de Nederlandse taal noodzakelijk is. Soms zal, gezien de groeiende invloed van het Engels in het onderwijs en het bedrijfsleven, ook een voldoende beheersing van het Engels naast elementaire kennis van het Nederlands volstaan.
- **Respect:** ons land kent grote verschillen in cultuur, religie, beleving en uiting van identiteit. Integratie betekent voor migranten en vluchtelingen dat zij respect weten op te brengen ook als zijzelf er andere opvattingen en gedragingen op nahouden. Hier geldt voor moslims hetzelfde als voor (orthodoxe) christenen, (orthodoxe) joden en aanhangers van andere levensbeschouwingen. Niemand wordt in Nederland gedwongen bepaalde opvattingen te huldigen, maar van iedereen wordt gevraagd respect te hebben voor opvattingen van anderen.
- **Acceptatie:** het zich invoegen in de wijze waarop de Nederlandse samenleving is georganiseerd als het gaat om werk, beroepsontwikkeling en organisatiecultuur. De Nederlandse cultuur is op dat punt nogal afwijkend van die in andere landen, zeker niet-Europese landen. Hiërarchie is in Nederland altijd minder duidelijk (maar is er wel!), overleg en besluitvorming verlopen langs andere lijnen.

Het is van belang dat de zorg voor integratie onderdeel wordt van een basisinfrastructuur met voorzieningen voor onderwijs en participatie. De ervaringen van de laatste jaren rond inburgering laten zien dat het overlaten van dat proces aan de markt niet succesvol is geweest.

In de afgelopen jaren lijken de opvattingen over integratie te zijn opgeschoven van integratie in de richting van assimilatie. De ruimte voor vluchtelingen en migranten om af te wijken neemt af. Afwijkende opvattingen worden al snel gezien als afwijzing van de Nederlandse samenleving en haar

waarden. Er lijkt een impliciete aanname te zijn dat de waarden van onze samenleving vreemd zijn voor migranten en vluchtelingen waardoor afwijkende opvattingen worden geïnterpreteerd als afwijzing. Terwijl er enerzijds in de samenleving veel aandacht en ruimte is voor ‘anders-zijn’ en voor de publieke en politieke erkenning ervan anders zijn, ligt er anderzijds voor vluchtelingen en migranten juist de eis dat ze zich moeten aanpassen en ‘gewoon’ en ‘normaal’ moeten doen. Blijkbaar loopt de ruimte voor anders zijn via een traject van aanpassing en assimilatie. Pas nadat je een bewijs van aanpassing hebt geleverd, ontstaat er weer ruimte om anders te zijn.

Integratie is een traag proces. Daar houden we niet van: we werken graag met in tijd overzichtelijke termijnen, met doelen en resultaten en *milestones*. De realiteit is dat integratie vaak twee of drie generaties duurt en dat onze verwachtingen ten aanzien van communicatie, respect en acceptatie daarop zouden moeten zijn afgestemd. En dan nog zal er sprake zijn van anders-zijn, maar dat anders-zijn zal op den duur deel zijn van de gewaardeerde diversiteit van onze samenleving.

Blijkbaar loopt de ruimte voor anders zijn via een traject van aanpassing en assimilatie.

Meer empirie, minder normativiteit en systeendenken

Het gaat al snel over wat moet en hoort als het gaat over vluchtelingen. Morele kwalificaties en diskwalificaties zijn niet van de lucht: humaan en inhumaan, discriminatie en vreemdelingenhaat. Te weinig gaat het over de nuchtere realiteit: wat gebeurt er in feite, wat is de realiteit zowel van vluchtelingen als van de ontvangende samenleving?

Het plan om opvang te realiseren in de Rotterdamse wijk Beverwaard leidde tot een emotionele avond, waarbij burgemeester Aboutaleb verbaal werd belaagd door buurtbewoners die zich afvroegen waar de gemeente mee bezig was. Hun wijk had al genoeg problemen waar niet veel aan gedaan werd. Het sociale draagvlak stond al enorm onder druk en ze begrepen niet waarom nu juist hún wijk als plaats voor de opvang van een grote groep vluchtelingen was uitgekozen. In het Drentse dorp Oranje werd staatssecretaris Dijkhoff geconfronteerd met een groot deel van de honderdvijftig bewoners van het

dorp die niet begrepen dat er zevenhonderd vluchtelingen bij konden. In de Utrechtse wijk Overvecht, in Zevenbergen en in Enschede speelde eenzelfde proces zich af. Voorafgaand aan die beslissingen is er weinig sprake van inzicht in de sociale draagkracht van wijken en buurten. En het verzet wordt al snel afgedaan als discriminerend en een uiting van weerzin en verzet tegen vreemdelingen.

Medio 2016 lanceerde een aantal maatschappelijke organisaties die zich sterk maken voor de opvang van vluchtelingen de campagne 'Stay Human'.³⁶ Het was een oproep om menselijkheid voorop te stellen in het vluchtelingendebat. De campagne stelde ten doel te hebben de polarisatie in de samenleving tegen te gaan, maar de slogan zelf leek eerder de polarisatie te versterken: wie claimt de humaniteit aan zijn kant te hebben en daarmee impliceert dat de andere kant die humaniteit niet heeft of dreigt te verliezen, mag er niet op hopen de polarisatie in de samenleving te overbruggen. Niemand laat zich zeggen dat hij of zij niet humaan is. Wie als mantelzorger dagelijks in de weer is, maar meer vluchtelingen niet ziet zitten, is niet inhumaan. Wie als vrijwilliger dagelijks op school of in het buurtcentrum te vinden is, maar meer vluchtelingen een belasting vindt voor de wijk, is niet inhumaan. Het normatieve oordeel dat met deze campagne werd uitgesproken of tenminste geïmpliceerd, laat zien dat we snel de neiging hebben de moreel-ethische kaart te trekken voor we hebben nagegaan hoe de realiteit van mensen in elkaar zit.

Sinds begin 2016 is het aantal vluchtelingen dat zich in Nederland meldt, flink afgenomen. Opvang van vluchtelingen is regelmatig improviseren en chaos managen. Het is hollen of stilstaan, overvallen worden door onverwachte aantallen, opgeschrikt worden door boze burgers en wankelmoedige gemeenteraadsleden. Zo kan het gebeuren dat je als staatssecretaris eerst bij gemeenten bedelt en leurt om opvanglocaties beschikbaar te stellen om de verwachte aantallen te kunnen herbergen, terwijl je een jaar later met diezelfde gemeenten om tafel zit om de geplande locaties af te blazen. En waar je eerst gemeenten onder druk moest zetten om iets te doen en hun rug recht te houden tegenover weerspannige burgers, moet je een jaar later gemeenten kalmeren die boos zijn omdat na al hun inspanningen en plannenmakerij de opvanglocatie niet doorgaat.³⁷

³⁶ Zie: <https://www.stayhuman.nu>

³⁷ Zie: <https://www.gemeente.nu/sociaal/gemeenten-boos-over-sluiten-azcs/>

Achteraf blijkt dat de heftigheid van de emotie die zich manifesteert bij de aankondiging van de vestiging van opvanglocaties weggeëbd is. De opvang en integratie van asielzoekers in wijken en gemeenschappen, zoals het Plan Einstein in de wijk Overvecht, blijkt achteraf redelijk goed en soepel verlopen te zijn.³⁸ Op basis daarvan kan meer proactief gekeken worden naar wat nodig is om opvang van asielzoekers in de toekomst beter te laten verlopen.

Het aantal eerste asielverzoeken daalde naar ruim 14.700 (2017) van 42.000 in 2015.³⁹ Om vervolgens weer op te lopen naar 20.300 in 2018 en 22.500 in 2019. De coronacrisis zorgde in de eerste maanden van 2020 voor een (tijdelijke) scherpe daling. De groei van aanvragen in 2018 en 2019 zorgde ook voor een toename van de vraag naar opvanglocaties, deels door de lange wachttijden bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), deels door de trage uitstroom (huisvesting!) van statushouders. De ervaringen van 2015 en 2016 hebben geleid tot een ronde van overleg tussen Rijk, gemeenten en provincies om de flexibiliteit in de opvang te verbeteren. Dat heeft geleid tot een uitvoeringsagenda flexibilisering asielketen waarin onder andere meer ruimte is voor kleinschalige opvanglocaties en waarbij voorzien is in regionale opvang van kansrijke asielzoekers die daar de kans krijgen snel aan hun integratie te beginnen in de nabijheid van de uiteindelijke gemeente van vestiging.⁴⁰

Cultuur en religie als ankers voor vluchtelingen

Vijf jaar lang mocht ik leidinggeven aan Pharos, het kenniscentrum voor vluchtelingen en gezondheid. Het was in de periode 1998-2003 toen de aandacht vooral werd getrokken naar de Balkan-vluchtelingen die in de eerste helft van de jaren negentig in ons land aankwamen en door de Afghaanse vluchtelingen die eerst door de burgeroorlog in het land en daarna door het bewind van de Taliban gevlucht waren.

38 Caroline Oliver, Rianne Dekker & Karin Geuijen, 'The Utrecht Refugee Launchpad Final Evaluation Report', 2019. Zie: <https://www.compas.ox.ac.uk/wp-content/uploads/041219-Final-evaluation-report.docx.pdf>

39 In de cijfers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) wordt onderscheid gemaakt tussen mensen die een eerste verzoek indienen, zij die een herhaald verzoek indienen en diegenen die op grond van familiehereniging een asielverzoek indienen. Naast de ruim 18.000 die in 2016 een eerste verzoek indienden waren er ruim 1.600 die een herhaald verzoek indienden en bijna 12.000 die op grond van familiehereniging geregistreerd werden.

40 Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/06/19/overeenstemming-over-flexibele-opvang-asielzoekers>

In die jaren is mij opgevallen hoe belangrijk voor vluchtelingen kunst en religie zijn. In schilderijen, gedichten, objecten en verhalen konden zij hun eigen werkelijkheid tot uitdrukking brengen. Er is sprake van verbeelding en daarmee tot het creëren van een nieuwe werkelijkheid waarin de ervaren en geleefde werkelijkheid verbeeld wordt, tot uitdrukking komt maar in een andere vorm dan in het gesprek bij de therapeut of de psychiater. Zonder steeds 'ik' te moeten zeggen, kan het ervaren en beleefde een nieuwe vorm krijgen: de nieuwe context van een verhaal, de (abstracte) taal van vorm en kleur.

Ook de godsdienst is een belangrijke pijler. Losgeslagen van de meeste ankers van hun bestaan is het een anker dat houvast geeft. Het gefragmenteerde leven wordt in zekere zin geheeld omdat het wordt opgenomen in de spirituele verbinding met het goddelijke. Daarin kan het onaanvaardbare en onbegrijpelijke aanvaard en geduid worden. De onzekerheid van het bestaan, ook in de nieuwe, onbekende omgeving, krijgt in ieder geval weer fundament.

Het is tragisch dat we zo weinig oog hebben voor het belang van kunst en religie als er al geen sprake is van een zekere vijandigheid. Kunst kunnen we nog waarderen (mits het niet te heftig en te shockerend is) maar in algemene zin hebben we weinig ruimte voor de culturele eigenheid. Vluchtelingen moeten die het liefst achter zich laten en 'gewoon' meedoen met onze eigen samenleving. Ten aanzien van religie is de houding overwegend negatief, zeker als het om de islam gaat.

Hoofdstuk 5

Uitgangspunt 4:

Terugkeer als basis

Hoewel de plicht tot opvang en bescherming van vluchtelingen op basis van het VN-verdrag tijdelijk van aard is, heeft de opvang in de praktijk een structureel karakter gekregen. Het feit dat terugkeer vrijwel uit beeld verdwenen is of een moeizaam proces is, maakt dat vluchten en migratie in elkaars verlengde zijn komen te liggen. Desondanks zal het perspectief op terugkeer weer een vanzelfsprekend onderdeel moeten worden van het vluchtelingenbeleid.

Terug naar het land van herkomst?

Terugkeer is ‘the elephant in the room’ van het vluchtelingendebat. Wie kijkt naar de ervaringen in Nederland van de afgelopen tien jaar, begrijpt goed dat vrijwel niemand zich eraan wil branden. Terugkeerprogramma’s en extra faciliteiten waren weinig succesvol en er was grote maatschappelijke ophef rond het aantal aangekondigde vluchtelingen dat te horen had gekregen dat ze terug moesten keren naar hun land van herkomst. De terugkeer van Mauro naar Angola in 2011, van de Armeense kinderen Howick en Lili die in 2018 enige tijd onderdoken en van het Armeense gezin Tamrazyan voor wie een wekenlange gebedswake in Den Haag werd georganiseerd, beheersten soms wekenlang het nieuws. Terugkeer agenderen als een onderdeel van een houdbaar vluchtelingenbeleid lijkt daarmee op voorhand een *mission impossible*.

Het Vluchtelingenverdrag is gericht op het bieden van bescherming zolang dat nodig is en heeft daarmee niet de vanzelfsprekendheid dat mensen in het land van opvang blijven. De vluchtelingenconventie van 1951 stelt een aantal mogelijkheden vast dat een eind maakt aan het recht op internationale opvang en bescherming. Naast de mogelijkheid dat mensen vrijwillig terugkeren formuleert de conventie in artikel 1, paragraaf c, 5: ‘He can no longer stay,

because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse avail himself to the protection of the country of his nationality'. Daarbij wordt uiteraard aangetekend dat degenen voor wie het risico van vervolging nog steeds aanwezig is, op blijvende bescherming moeten kunnen rekenen. Vluchtelingen die vanwege hun maatschappelijke activiteit (in politiek, journalistiek, maatschappelijke organisaties) het risico op vervolging lopen, moeten kunnen blijven rekenen op bescherming. Voor hen is terugkeer geen optie tenzij de dreiging zelf verdwijnt (vgl. Zuid-Afrika na het opheffen van de apartheid; Chili, Argentinië na het verdwijnen van de militaire dictaturen). Voor mensen die niet een specifieke dreiging hebben te vrezen, komt er een moment dat het recht op de internationale bescherming ophoudt van kracht te zijn.

De Europese richtlijn van 2011 omschrijft het recht op voortdurende bescherming voor mensen in drie categorieën: zij voor wie doodstraf, executie of foltering dreigt en daarnaast diegenen voor wie sprake is van 'ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict'.

Landen zijn niet verplicht vluchtelingen blijvend op te nemen: dat is nooit de strekking en bedoeling van het Vluchtelingenverdrag geweest. Dat uitgangspunt van het Vluchtelingenverdrag heeft in de Europese/Nederlandse praktijk nauwelijks betekenis. Als Europa voor vluchtelingen in de praktijk wel een ingang heeft maar geen uitgang, ontstaat de neiging om de voordeur dicht te houden. Dat is precies wat we nu zien met de inhumane situatie van vluchtelingen in Griekenland, de problemen die er zijn bij het opnemen van drenkelingen in de Middellandse Zee en de steeds zwaardere inzet op grensbewaking in Noord-Afrika die niet alleen migranten maar ook vluchtelingen treft.

Het terugkeerdebat draait om twee centrale vragen. De eerste betreft de vraag naar veiligheid en stabiliteit. De tweede draait om de vraag of terugkeer nog verantwoord is als mensen zich eenmaal gesetteld hebben in hun land van opvang. Veiligheid is op basis van het Vluchtelingenverdrag het enige criterium dat van belang is. De bepaling dat mensen niet teruggestuurd mogen worden naar hun land als er gevaar op vervolging of onmenselijke behandeling dreigt (het zogenoemde 'refoulement-beginsel') is daarvan de kern. Zoals aan het begin van deze paragraaf uiteen is gezet, geldt dat altijd voor mensen die vanwege hun maatschappelijke inzet gevlucht zijn en voor wie ook bij terugkeer de kans bestaat dat ze opnieuw gevaar lopen. In zijn algemeenheid

zal die dreiging pas verdwijnen als er een ander regime aan de macht is waarbij dat risico niet aanwezig is.

Voor de (veel grotere) groep mensen die zijn gevlucht vanwege oorlogshandelingen is de vraag wanneer het veilig genoeg is om terug te keren veel moeilijker te beantwoorden. De al eerdergenoemde Europese richtlijn spreekt van ‘ernstige en individuele bedreiging van het leven of de persoon van een burger als gevolg van willekeurig geweld in het kader van een internationaal of binnenlands gewapend conflict’. Hoewel deze bepaling het begrip veiligheid voor deze groep concreter maakt, bevat het geen criterium. Een tweetal concrete voorbeelden werpt mogelijk licht op dit vraagstuk:

- De oorlogen in voormalig Joegoslavië kwamen tot een eind na de Dayton-akkoorden van 1995. Daarmee was een formeel einde gekomen aan de oorlog tussen Servië, Kroatië en Bosnië-Herzegovina. De aanwezigheid van een VN-vredesmacht in Bosnië tussen 1995-2002 zorgde voor stabiliteit. Hoewel er regelmatig sprake is geweest van etnisch gerelateerde incidenten, is het aantal slachtoffers na deze vredesakkoorden laag.
- In Afghanistan is sprake van een langlopend intern conflict. Na het omverwerpen van het Talibanbewind eind 2001 heeft het land slechts een korte periode van relatieve rust gekend voordat de Taliban zich in Pakistan hergroepeerden en hun aanvallen op doelen in Afghanistan begonnen. Inmiddels is er sprake van een versplintering van extremistische grepen met Al Qaida en IS. Burgers zijn meestal niet individueel en gericht doelwit, maar zijn willekeurige slachtoffers van aanslagen op kazernes, politieposten, markten en moskeeën. Ondanks deze voortdurende onveiligheid is in de afgelopen tijd het aantal afgewezen asielerzoekers van Afghanen in Europa toegenomen. In 2016 werd 43,3% van de eerste asielaanvragen van Afghanen in Europa afgewezen. Van de beslissingen in beroep werd 64,3% afgewezen. Het aantal Afghanen dat na een afgewezen asielerzoek terug werd gebracht naar het land van herkomst loopt elk jaar in de duizenden.

Wie met West-Europese ogen naar de veiligheidssituatie in landen van herkomst kijkt, zal weinig landen als voldoende veilig beoordelen. Bosnië-Herzegovina laat zien dat de veiligheid er voldoende gewaarborgd was om te menen dat de oorlogssituatie voorbij was en dus de reden tot opvang en bescherming niet langer aanwezig. Toch heeft er indertijd geen verplichte

terugkeer plaatsgevonden. Voor Afghanen vindt er op aanzienlijke schaal afwijzing van het asielverzoek plaats inclusief repatriëring naar het land, maar er is geen sprake van dat voor vluchtelingen met een verblijfsvergunning ook opnieuw wordt beoordeeld of terugkeer denkbaar zou zijn. Het is, zo lijkt het, politiek en maatschappelijk eenvoudiger om asielverzoeken te weigeren dan eventueel toegelaten vluchtelingen terug te laten keren.

Dat heeft ongetwijfeld ook te maken met de ontwikkelingspsychologische component waarbij gekeken wordt naar ‘worteling’ in de Nederlandse samenleving. Met name het kinderpardon is gebouwd op de gedachte dat je het vluchtelingen die al lang in Nederland wonen niet meer kunt aandoen om terug te keren en zo het proces van ontworteling te herhalen. Met name voor kinderen wordt dat als traumatisch gezien en slecht voor hun ontwikkeling. Ook volwassenen proberen terugkeer te voorkomen door te wijzen op de integratie die ze in de Nederlandse samenleving hebben doorgemaakt, waarbij ze zeggen zich de Nederlandse waarden te hebben eigen gemaakt, waardoor terugkeer naar een traditionele samenleving niet meer humaan is. Hoewel de Raad van State in de jurisprudentie heeft bepaald dat het begrip ‘verwesterd zijn’ op zichzelf niet voldoende reden is voor een verblijfsvergunning, erkent de Raad wel dat, mits voldoende religieus of politiek gefundeerd, verwesterd zijn wel een relevant criterium kan zijn. Daarmee heeft de interpretatie van het Vluchtelingenverdrag, waar gesproken wordt over vervolging op grond van religie of politieke overtuiging, een verbreding gekregen. Niet alleen het uitkomen voor die overtuiging is reden voor bescherming, maar ook het bestaan van een groot verschil tussen de eigen opvatting en de heersende opvatting in het land van herkomst, omdat dat verschil acceptatie en re-integratie in het land van herkomst zou belemmeren. De betekenis van deze bredere interpretatie van het begrip religieuze of politieke overtuiging is nog moeilijk te overzien. Nu het debat over integratie steeds meer draait om integratie en acceptatie van onze waarden en opvattingen is het niet ondenkbaar dat het begrip verwestering een steeds belangrijkere rol gaat spelen. Het is daarbij ook denkbaar dat dit begrip bij diegenen die een strikter beleid ten aanzien van vluchtelingen voorstaan zal leiden tot het beperken van integratie om zo te voorkomen dat mensen te zeer verwesterd raken.

Het niet ondenkbaar dat het begrip ‘verwestering’ een steeds belangrijkere rol gaat spelen.

Dwars door die juridische en ontwikkelingspsychologische aspecten heen speelt ook steeds het probleem van armoede en gebrek aan perspectief een rol in de vraag naar terugkeer. Het is in vrijwel alle gevallen waar dat mensen die terug moeten in een slechtere (economische) positie terechtkomen: de bestaanszekerheid en de ontwikkelingskansen zijn in Nederland vrijwel altijd aanzienlijk beter en het terugsturen gaat daarom vrijwel altijd tegen de wens van de vluchteling in. Verhalen over teruggestuurde asielzoekers uit Afghanistan gaan vaker over gebroken dromen, verloren hoop, gebrek aan perspectief in eigen land en over de investering (altijd met hulp van familie) die verloren is gegaan en de schulden die moeten worden afbetaald aan reisagenten dan over veiligheid en bedreiging.

Terugkeer vanuit buurlanden

Toen in 2002 het bewind van de Taliban in Afghanistan was verdreven en naar Pakistan gevlucht, waarschuwde de VN de vluchtelingen in Pakistan en Iran nog niet terug te gaan. Het was allemaal nog niet veilig vanwege de nog niet opgeruimde mijnenvelden. De Afghanen in de buurlanden trokken zich er niets van aan. Ze gingen gewoon.

Tussen 2002 en 2012 keerden 5,7 miljoen Afghanen terug vanuit Pakistan en bijna een miljoen vanuit Iran.⁴¹ In 2018 keerden achthonderdduizend Afghanen terug naar hun land. De verslechterende economische situatie in Iran speelde daarbij een belangrijke rol.

In Pakistan (geen ondertekenaar van het Vluchtelingenverdrag) is de druk op terugkeer vergroot door de aankondiging van de regering in 2016 dat alle geregistreerde vluchtelingen terug moesten. Hoewel de deadline inmiddels drie keer is verlengd, hangt het als een voortdurende dreiging boven het hoofd met als gevolg onzekerheid en beperkte rechten. Druk vanuit ontvangende landen is vrijwel altijd een push-factor voor terugkeer.

Daarvoor bestaat een aantal redenen. In buurlanden betekent de komst van grote groepen vluchtelingen een bedreiging voor de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Hoewel economen wijzen op de positieve macro-economische effecten van de komst van vluchtelingen is het moeilijk deze financieel-economische effecten af te wegen tegen de gevolgen van grotere competitie aan de onderkant van de arbeidsmarkt, tegenover een hoger bruto nationaal product staan dan grotere sociale spanningen. Het is steeds de vraag bij welke groep de positieve effecten van migratie en vluchtelingen

⁴¹ Zie: <https://www.resettlement.eu/page/afghan-refugees-iran-pakistan-0>

terechtkomen. Daarnaast zijn overheden van ontvangende landen soms bang voor de effecten van vluchtelingen op de politieke stabiliteit, zeker als met de komst van vluchtelingen ook politieke conflicten uit buurlanden zich binnen de eigen landsgrenzen manifesteren (zie bijvoorbeeld de komst van Hutu-Rwandezen na de genocide naar Oost-Congo of het mobiliseren van Talibanstrijders onder Afghaanse vluchtelingen in Pakistan).

De derde reden is dat de internationale gemeenschap haar steun aan de vluchtelingenkampen afbouwt wanneer de noodzaak tot opvang vermindert. In ieder geval is er sprake van afnemende aandacht voor een vluchtelingencrisis als een burgeroorlog op zijn eind loopt en dat heeft altijd tot gevolg dat de financiële prioriteiten van de internationale gemeenschap gaan verschuiven.⁴² Terugkeer is ook voor mensen die in de regio terecht zijn gekomen echter ook een serieuze zelfgekozen optie. Voor zover ze in opvangkampen zitten willen ze aan de minimale omstandigheden in de opvangkampen ontsnappen. Voor zover ze verspreid in steden en dorpen zitten, zijn hun rechten op werk beperkt of moeten ze leven van minimale inkomsten. De mogelijkheden om zich te ontplooien zijn vaak beperkt door de restricties die de ontvangende samenleving oplegt. Overwegingen van terugkeer komen op als men er vergelijkenderwijs van overtuigd is dat men in eigen land meer mogelijkheden heeft en ook zijn ambities beter kan ontplooien. Ze willen kijken wat er nog van hun bezittingen over is en willen hun eigendomsrecht doen gelden voordat iemand anders zich van hun bezittingen meester maakt.

Terugkeer is buiten Europa niet automatisch verbonden met het einde van het conflict. Terugkeer wordt een optie als mensen het 'veilig genoeg' vinden om terug te gaan. Na de val van Aleppo en de val van Mosul kwamen binnen enkele weken de eerste binnenlandse vluchtelingen weer terug. Terwijl beide steden nog in puin lagen en veiligheid een relatief begrip was, besloten mensen toch terug te gaan en binnen twee maanden waren er weer markten waar mensen waren te koop aanboden. Het zijn autonome beslissingen die mensen nemen, los van adviezen of analyses van internationale organisaties.

Bij terugkeer vanuit de buurlanden zijn zowel de pull-factoren (aantrekkingskracht van terugkeer) als de push-factoren (de druk vanuit de situatie in de opvangkampen, vanuit de ontvangende samenleving en de internationale gemeenschap om terug te keren) sterk en bij elkaar zorgen deze

42 De situatie van de Palestijnse vluchtelingen die na 1948 uit Israël vluchtten c.q. werden verdreven, waarbij zij sindsdien onafgebroken aanspraak konden maken op steun van de internationale gemeenschap, is uitzonderlijk.

factoren ervoor dat terugkeer voor vluchtelingen vanuit buurlanden altijd een reële optie is.

Europa bemoeit zich politiek nauwelijks met terugkeerprocessen vanuit buurlanden. De vraag of terugkeer vanuit Pakistan naar Afghanistan gerechtvaardigd is, of vanuit Turkije naar Syrië, leidt nauwelijks tot politiek debat. Internationale organisaties uiten soms hun zorgen over de druk vanuit buurlanden om terug te keren, maar er is geen internationaal mechanisme dat daarbij een rol speelt. Het is vooral een zaak van nationale overheden. Uit noodhulpfondsen worden soms middelen beschikbaar gesteld om de terugkeer te verbeteren, maar dat speelt zich buiten het politieke debat af.

Terugkeer of interne hervestiging van binnenlandse vluchtelingen

Voor de interne vluchtelingen, de mensen die in eigen land een goed heenkomen hebben gevonden, is het vaak een afweging of men weer teruggaat naar de plaats waar men vandaan is gekomen. Mensen hebben op de plaats waar ze heen zijn gevlucht zo goed en zo kwaad als het gaat de draad opgepakt. Bovendien zijn ze in eigen land waar ze vaak de taal spreken, waar ze met hun kennis en ervaring weer aan de slag komen, waar ze op grond van hun burgerschap ‘gewoon’ hun rechten kunnen laten gelden. Voor binnenlandse vluchtelingen verandert er meestal niet veel als het gaat om aanspraken die zij kunnen maken op voorzieningen. Terugkeer naar de plaats van herkomst is weliswaar een optie, maar niet vanzelfsprekend. Bij burgeroorlogen is de beweging vrijwel altijd van het platteland naar de stad. Verzetsbewegingen zijn meestal beter in staat gebieden op het platteland te controleren, terwijl de steden onder controle blijven van de regerende overheid.

De beweging van interne vluchtelingen naar de stad mengt zich dan met een natuurlijk proces van migratie van platteland naar de stad. In Colombia, waar acht miljoen mensen door het geweld van de regering, paramilitairen en guerrilla's op de vlucht zijn geslagen, zijn de meesten van hen in de sloppenwijken van de steden terechtgekomen.⁴³ Ze hebben daar een bestaan opgebouwd, zijn weer opnieuw begonnen en hoewel er bij velen heimwee is naar de oorspronkelijke woonplaats en boosheid over wat hen is aangedaan, blijven verreweg de meesten op hun nieuwe plek. Voor een nieuwe generatie die

43 Zie: <http://www.internal-displacement.org/countries/colombia> voor een overzicht van de situatie van de IDP's.

in de stad is opgegroeid, is terugkeer naar het platteland geen aantrekkelijke optie.

Voor binnenlandse vluchtelingen gaat de discussie meer over het zorgen voor een goede integratie op hun nieuwe plaats van vestiging en over vergoeding van kwijtgeraakt bezit of genoegdoening voor het door hen geleden leed. Wanneer de overheid niet in staat is daarvoor zorg te dragen, is er reden voor de internationale gemeenschap om bij te springen met programma's voor hervestiging in eigen land. Daarbij moet overigens niet uit het oog verloren worden wat de impact is van deze programma's op de sociale cohesie in steden, wanneer de voorzieningen voor binnenlandse vluchtelingen te veel gaan afsteken tegen de voorzieningen die er zijn voor 'gewone' binnenlandse migranten. Het herstellen van historisch onrecht creëert nieuwe sociale onvrede als overwegingen van *justice* botsen met de beleving van *fairness*.

De behoefte aan terugkeer is groter wanneer binnenlandse vluchtelingen terecht zijn gekomen in gebieden waar ze een (gediscrimineerde) minderheid zijn vanwege etniciteit, religie of taal. Dat was het geval bij de vluchtelingen uit Zuid-Soedan die in Noord Soedan terecht waren gekomen en die als zuiderlingen een tweederangspositie innamen in het Noorden met een etnisch en religieus andere bevolking.

Daarbij moeten we ons de relatieve betekenis realiseren van grenzen. Voor Afghanen die de grens overstaken naar Pakistan is de grens een betrekkelijk betekenisloos politiek-geografisch feit. Voor hen is het gebied aan beide zijden van de grens hun thuisland in etnisch, religieus en linguïstische zin. Zij verkeren met hetzelfde gemak aan beide kanten van de grens en voelen zich aan beide kanten evengoed thuis. Het is omdat staten aan grenzen doen dat in 2016 en 2017 vanuit Pakistan grote groepen Afghanen gedwongen naar hun land terugkeerden.

Colombia: compensatie voor binnenlandse vluchtelingen

In de statistiek van vluchtelingen neemt Colombia een topospositie in met acht miljoen binnenlandse vluchtelingen, mensen die in de loop van de oorlog met de FARC en andere guerrillagroepen in eigen land zijn gevlucht naar veiliger oorden. In 2008 bezocht ik Colombia en toen al werd er door maatschappelijke organisaties heftig gediscussieerd over de vraag hoe in een vredesverdrag de compensatie van vluchtelingen zou moeten worden geregeld. Het zijn de mensen die in directe zin slachtoffer zijn geworden van de burgeroorlog en hun huis en haard hebben moeten verlaten. Meestal is het patroon van binnenlandse

vluchtelingen dat ze van het platteland naar de stad trekken. De FARC had vooral controle over streken in het platteland van Colombia en probeerde daar dorpen onder controle te krijgen en de boeren gingen dus naar de logische plek waar ze niet het risico liepen om snel weer opgejaagd te worden: de steden. Daar kan de FARC wel zo nu en dan een actie plegen, maar ze hebben nooit grote steden onder controle kunnen krijgen. De boeren verloren hun land, hun bron van bestaan en moesten vervolgens in de krottenwijken van de steden een nieuw bestaan zien op te bouwen.

De vraag naar compensatie is een terechte vraag: mensen zijn slachtoffer, hebben buiten hun schuld en tegen hun wil bezit verloren en mogen dus eisen dat ze voor dat verlies schadeloos worden gesteld. Terugkeer is vaak niet mogelijk en vaak ook niet meer gewenst: mensen hebben een nieuw bestaan opgebouwd, zo goed en zo kwaad als het gaat, in de steden en vragen zich vaak af of ze nog wel terug willen. Compensatie voor deze vluchtelingen in hun nieuwe context heeft sociale gevolgen. Als zij een compensatie krijgen terwijl de rest van de bewoners van de sloppenwijken rond de grote steden geen verdere steun ontvangt, zou het, zo dacht men, effecten hebben op de sociale cohesie in de wijken. In de discussie zag ik een scheiding tussen degenen die vanuit juridisch perspectief de zaak benaderden en het onrechtmatig verlies van bezit als voldoende titel voor compensatie zagen en degenen die vooral keken naar de effecten op de sociale samenhang. Het maakte me bewust dat ook zoiets vanzelfsprekends als compensatie niet zonder gevolgen is voor de sociale structuur van samenlevingen waarin zoveel mensen moeten vechten om te overleven.

Terugkeer in het Nederlandse beleid en de praktijk

Elk jaar geeft het ministerie van Justitie in haar rapportage over de vreemdelingenketen een overzicht van vertrek en terugkeer.⁴⁴ Dat betreft overigens niet alleen afgewezen asielzoekers, maar ook terugkeer of uitzetting die vanuit politie en Marechaussee komen en mensen zonder rechtmatig verblijf die zelf ondersteuning zoeken (m.n. van IOM) om terug te keren. Waar dus geen asielprocedure aan vooraf is gegaan. Over de jaren 2014-2017 zien de kerncijfers van terugkeer er als volgt uit:

⁴⁴ Ministerie van Justitie en Veiligheid, *Rapportage vreemdelingenketen*, 2015 en 2017..

Tabel 1: Uitstroom uit terugkeerproces naar categorie

Jaar	Totaal	Gedwongen (%)	Zelfstandig begeleid (%)	Zelfstandig onbegeleid (%)
2014	15.950	4.400 (27)	4.110 (26)	7.440 (47)
2015	16.140	4.340 (26)	4.510 (28)	7.290 (45)
2016	24.880	6.410 (26)	6.510 (26)	11.970 (48)
2017	20.770	5.990 (29)	2.820 (14)	11.960 (57)

De categorie ‘zelfstandig begeleide terugkeerders’ betreft mensen die van beschikbare faciliteiten gebruikmaken om terug te keren. De zelfstandig onbegeleide terugkeerders betreft mensen die men heeft aangezegd het land te verlaten en die men niet meer heeft kunnen traceren. In veel gevallen betekent het dat mensen ofwel in illegaliteit proberen te overleven of doorreizen naar andere landen. Omdat de cijfers betrekking hebben op mensen die soms al jarenlang in procedure zijn, is er geen correlatie te maken tussen de aantallen van vertrek en de aantallen aanvragen voor verblijf in enig jaar.

Terugkeer is voor de vluchtelingen die Europa hebben bereikt eerder uitzondering dan regel. Wat bij interne vluchtelingen en bij vluchtelingen in de buurlanden een reële optie is, is voor vluchtelingen in Europa een uitzondering. Het gaat in deze paragraaf niet om afgewezen asielzoekers van wie het verzoek tot erkenning is afgewezen.

Allereerst is de persoonlijke aandrang (push-factor) van vluchtelingen om terug te keren vanuit de omstandigheden waarin ze leven niet groot. Anders dan wanneer men verblijft in de vluchtelingenkampen in Pakistan of Jordanië of Kenia is het verblijf in Europa over het algemeen geen push-factor om snel terug te keren. Een Bosnische vluchteling vertelde me eens dat hij met zijn ouders naar Nederland was gekomen voor behandeling nadat hij een granaatsplinter in zijn arm had gekregen. Hij was ervan overtuigd dat ze na de behandeling van enige maanden weer terug zouden gaan, maar toen ze in Nederland snel een huis kregen en de daarbij behorende toegang tot voorzieningen was de noodzaak om terug te gaan verdwenen. Inmiddels wonen ze ruim twintig jaar in Nederland. Zijn broer en zus waren in Bosnië gebleven omdat ze genoeg belang hadden om daar te blijven.

Ook de pull-factor werkt voor vluchtelingen in Europa anders. Voor de Afghaanse vluchtelingen in Pakistan na 2002 en de Zuid-Soedanese vluchtelingen in Noord-Soedan na 2006, die een sterke innerlijke drang hadden om terug te gaan was het oordeel van de internationale gemeenschap of er

sprake was van een veilige situatie in hun land van herkomst niet belangrijk: ze gingen voor eigen rekening en risico gewoon terug. De vluchtelingen in Europa, waar de innerlijke drang om terug te gaan niet zo groot is, kijken met veel grotere afwachtendheid en gereserveerdheid naar de situatie in eigen land en zijn al snel geneigd om de situatie nog niet veilig genoeg te vinden of de levensomstandigheden nog niet goed genoeg om terug te keren. In de vergelijking van de situatie in het eigen land en die in een West-Europees land is de afweging ook niet moeilijk. Dan is er geen sprake meer van het eenvoudigweg vaststellen of de oorlog voorbij is en daarmee de reden voor de vlucht niet langer meer bestaat, maar dan wordt het afwegen van de levensomstandigheden en de toekomstmogelijkheden een belangrijke factor. Voor vluchtelingen in West-Europa is de pull-factor – de aantrekkingskracht om terug te keren – meestal zwak.

Er wordt wel heel daadkrachtig over terugkeer gesproken, maar de stuwende krachten voor terugkeer zijn klein.

Ook de push-factoren vanuit de ontvangende samenleving zijn niet groot. Er wordt wel heel daadkrachtig over terugkeer gesproken, maar de stuwende krachten voor terugkeer zijn klein. Daaruit zou je misschien ook kunnen opmaken dat de aanwezigheid van vluchtelingen voor de samenleving weinig impact heeft. De omvang van de vluchtelingen in de samenleving is klein wanneer eenmaal verhuizing van het azc naar de gemeente heeft plaatsgevonden. De kosten van de opvang van vluchtelingen worden meestal snel in meerjarenbudgetten verwerkt van overheden en lossen op in de algemene budgetten van onderwijs, bijstand en gezondheidszorg. Gedurende de azc-periode zijn die kosten nog wel specifiek in beeld, maar wanneer vluchtelingen eenmaal in gemeenten zijn geplaatst, zijn die kosten onderdeel geworden van het grote geheel. Daardoor is er in Nederland bestuurlijk geen druk tot terugkeer.

Terugkeer is in het maatschappelijke en politieke debat al snel een daad van onmenselijkheid. Daarbij wordt meestal verwezen naar de omstandigheden in het land van herkomst en de veel slechtere levensomstandigheden en ontplooiingsmogelijkheden van vluchtelingen. Nadat ze een aantal jaren

op adem hebben kunnen komen in Nederland, ontvlucht aan oorlog, onderdrukking en armoede, is het terugsturen van mensen een onmenselijke daad. Het vreemdelingenrecht leidt bovendien in de praktijk tot veel nieuwe procedures om alsnog een verblijfsvergunning af te dwingen en terugkeer te voorkomen. Daarnaast is er vrijwel altijd een sterke macht in maatschappelijke bewegingen om terugkeer te verhinderen. Die is soms georganiseerd in grote maatschappelijke organisaties (Vluchtelingenwerk, Amnesty, Defence for Children), soms is ze ook heel kleinschalig als scholen en buurten zich opwerpen als ‘menselijk schild’ om terugkeer te verhinderen. Daar laat zich heel scherp voelen hoe verschillend we omgaan met terugkeer bij opvang in de regio en bij opvang in Europa. In het eerste geval is terugkeer vanzelfsprekend, in het tweede een daad van onmenselijkheid.

In het verschil tussen terugkeer uit buurlanden en uit Europa spelen de levensomstandigheden waarschijnlijk een cruciale rol: de situatie in de buurlanden is over het algemeen even slecht of soms slechter dan in het land van herkomst en dus maakt terugkeer niet zo'n groot verschil met de situatie in het buurland. Omdat de omstandigheden in Europa veel beter zijn, is terugkeer vanuit Europa nauwelijks bespreekbaar.

Het beroemde geval van Mauro is in dat geval illustratief. Mauro was een van de vele alleenstaande minderjarige vluchtelingen (AMA's) die vanuit Angola naar Nederland was gekomen. Als minderjarige had de Nederlandse overheid een zorgplicht en dus kon hij niet worden teruggestuurd tot zijn meerderjarigheid. Bij zijn achttiende verjaardag kwam dus het onvermijdelijke bericht dat hij terug moest naar Angola. Hij had geen geldige verblijfstitel meer en de oorlog in Angola was inmiddels al enkele jaren achter de rug. Na de beëindiging van de burgeroorlog in 2002, werd Angola een van de snelst groeiende economieën in Afrika. Dat was weliswaar vanwege de olie en de inkomsten daarvan kwamen vooral op buitenlandse bankrekeningen, maar na 2002 was Angola⁴⁵ duidelijk een land in opkomst.

Vanuit Angolees perspectief was Mauro iemand die zijn verblijf in Nederland had kunnen gebruiken om een opleiding te volgen en bovendien had hij een flink netwerk van contacten opgebouwd. Hij zou bij terugkeer in Angola, in vergelijking met zijn leeftijdsgenoten betrekkelijk bevoorrecht zijn geweest door zijn opleiding en de steun die hij vanuit zijn netwerk zou kunnen gebruiken om een bestaan op te bouwen.

45 In de financiële crisis van 2008 zocht het bijna bankroete Portugal financiële steun bij Angola in de vorm van leningen voor de Portugese staatskas.

Vanuit het perspectief van Nederlandse vrienden en kennissen en van maatschappelijke organisaties was het terugsturen van Mauro een onmenselijke daad om twee redenen. De eerste: omdat hij in de loop der jaren gehecht was geraakt aan Nederland en zich steeds meer Nederlander was gaan voelen. De tweede: omdat hij de beschermde Nederlandse omgeving waarin hij een aantal jaren had verkeerd, zou missen en mogelijk kopje-onder zou gaan in de heel andere (en hardere) overlevingssamenleving van Angola. Het ontbreken van sociale voorzieningen, goede gezondheidszorg en mogelijkheden voor vervolgoopleidingen zou hem in de ogen van zijn vrienden en kennissen tot een kansloze jongeman maken.

De afwegingen rond Mauro zijn illustratief omdat ze de achterliggende vragen rond terugkeer zichtbaar maken. Kan iemand na een aantal jaren verblijf in Nederland claimen dat hij een Nederlander is geworden? En heeft die claim ook burgerrechtelijke gevolgen? Met andere woorden: kan iemand op grond van zijn zelfdefinitie als Nederlander ook een claim leggen op het Nederlanderschap en de daarbij behorende rechten? Het recht op staatsburgerschap ontstaat niet via zelfdefinitie: het jezelf identificeren met Nederland (of de Verenigde Staten of Duitsland), het je daar thuis voelen of gewend geraakt zijn, maakt nog niet dat het staatsburgerschap je ook rechtens toekomt. Dat is een formeel-juridisch uitgangspunt, maar noodzakelijk om helderheid te houden over de vraag wie aanspraak kan maken op staatsburgerschap en wie daar uiteindelijk over beslist. De vraag of iemand zich Nederlander voelt en gewend is geraakt aan Nederland lijkt mij onvoldoende. De tweede vraag is of Mauro werd blootgesteld aan een samenleving waarin hij zich niet staande zou kunnen houden. De vraag is niet of hij in Angola dezelfde omstandigheden en kansen zou hebben voor zijn ontplooiing als in Nederland. Dat laatste is evident niet het geval. Het referentiepunt is daarom niet zijn situatie in Nederland, maar de vraag of hij in Angola in een situatie terecht komt die naar Angolese normen normaal is, dat wil zeggen dat hij vergelijkbare mogelijkheden en perspectieven heeft als andere Angolese jongemannen van zijn leeftijd.

Hier lijkt zich te wreken wat eerder het label 'het land van de barbaren' is genoemd. In ons beeld is Angola een land van barbaren waar je eigenlijk niet goed menselijk kunt leven. We zouden er zelf niet willen leven; we willen er op vakantie gaan en als goed betaalde expat zouden we misschien ook nog wel een aantal jaren in een *gated community* kunnen leven, maar daarbuiten houdt het voor ons op. Omdat we onszelf niet kunnen indenken hoe we kunnen overleven in zo'n werkelijkheid zonder voldoende en goed functionerende voorzieningen, kunnen we ons ook niet indenken hoe anderen dat kunnen,

zeker niet mensen die een aantal jaren van het Europese leven hebben geproefd. Hier wordt ons inlevingsvermogen zeer op de proef gesteld. Bij de opvangvraag wordt van ons gevraagd ons in te leven in de vluchteling die huis en haard verlaat en in Europa zoekt naar bescherming; stel je voor dat je zelf in die situatie zat en bescherming nodig had... Bij de terugkeer wordt gevraagd ons in te leven in de realiteit van miljoenen mensen in Angola en de vraag of iemand als Mauro daarin zou kunnen leven. Wij leven ons makkelijker in Mauro in die niet terug wil.

We hebben daarom de neiging om de vraag naar terugkeer, zoals in het geval van Mauro, niet te beantwoorden vanuit de situatie in het land van herkomst maar vanuit de vraag of hij er erg op achteruit gaat in vergelijking met zijn jaren in Nederland. Maar wat als je naar de situatie van Mauro kijkt vanuit het perspectief van andere Angolese achttienjarigen. Dan zien we een jongeman die een aantal jaren in Nederland heeft gewoond, die een opleiding heeft gehad en een groot netwerk van vrienden en contacten heeft opgebouwd waarmee hij een aanzienlijk betere positie heeft dan zijn leeftijdsgenoten die in Angola bleven. Die opleiding en dat netwerk is een intellectueel en sociaal kapitaal waarvan hij in Angola profijt kan hebben. Vinden we het eigenlijk vooral zielig dat die jongen terug moet en in de harde overlevingswerkelijkheid van Angola terecht komt? Bij het terugkeerdebat gaan we gemakkelijk de grens van barmhartigheid (opvang en bescherming) over om in het taalveld van zieligheid terecht te komen. Is opvang in Europa een periode waarin mensen op adem kunnen komen en zo in zichzelf kunnen investeren dat ze te zijner tijd beter en sterker terug kunnen of is opvang in Europa de belemmering geworden voor terugkeer?

Terugkeer

In 2006 stond ik op de zuidoever van de rivier de Kiir in Zuid-Soedan. Het was mijn eerste bezoek aan het land nadat in 2005 het vredesakkoord tussen Noord- en Zuid-Soedan was gesloten in Navasha (Kenia). Met Cordaid waren we toen in de provincie Aweil in Zuid-Soedan onze eerste programma's aan het opzetten om bij te dragen aan de (weder)opbouw van Zuid-Soedan na ruim dertig jaar burgeroorlog.

Voor mijn ogen ontrolde zich een ongelooflijk schouwspel. Ik stond op de zuidelijke oever en zag op de rivier een constante stroom van bootjes en vloten die mensen van de noordelijke naar de zuidelijke oever brachten. Op de noordelijke oever waren overal vrachtwagens en bussen te zien die mensen

vanuit verschillende delen van Noord-Soedan naar de rivieroever hadden gebracht. Ze waren weggetrokken uit de vluchtelingenkampen in het Noorden waar ze onderdak hadden gezocht vanwege de nietsontziende campagne van Noord-Soedan tegen Zuid-Soedan. Deze mensen wilden zo snel mogelijk hun onderdrukkers en moordenaars waar ze noodzakelijkerwijs een schuilplaats voor hadden moeten zoeken, de rug toekeren. Terwijl de VN-organisaties op zich hadden genomen om een plan te ontwikkelen voor de terugkeer van de vluchtelingen uit Noord-Soedan, Ethiopië en Kenia en dachten dat ze die plannen in 2007 tot uitvoering zouden kunnen brengen, wilden deze mensen daar niet op wachten. Ze gingen gewoon. Bij gebrek aan bruggen staken ze de grensrivier over in bootjes en op vloten.

Op de zuidoever stonden eveneens bussen en vrachtwagens klaar waar mensen in en op klommen met hun schamele bezittingen om de thuisreis te maken naar hun dorp of stad waar ze jaren daarvoor vandaan waren gevlucht. Met Cordaid organiseerden we aan de zuidelijke oever een gezondheidspost en onderweg richtten we op enkele plaatsen halteplaatsen in waar mensen water en voedsel konden krijgen om de weg naar huis te kunnen maken.

Ik sprak er met een vrouw die met haar kinderen een plaatsje zocht op een vrachtwagen terwijl ze een bundel met wat huisraad en spullen bij zich had. Ze vertelde dat ze met de kinderen was gevlucht nadat soldaten van het Noord-Soedanese leger haar dorp hadden overvallen en haar man hadden vermoord. Ze was in Noord-Soedan terechtgekomen en kon niet wachten om terug te gaan. Ze wilde terug naar haar dorp, ze wilde haar voorvaderlijke grond opnieuw in bezit nemen en bebouwen. Ze wilde haar kinderen een toekomst geven. Ze nam haar leven opnieuw in eigen hand en zou zorgen dat er een betere toekomst kwam. Overal om haar heen stonden de mensen te wachten op vervoer naar de plaats van oorsprong, terug naar huis met niet veel meer dan een bundeltje spullen en veel onzekerheid voor zich. De volgende dag zag ik in een dorp een groep mensen bezig met provisorische onderkomens. Ze sliepen nog in de open lucht en het kon nog een paar weken voor de regens kwamen, maar dan moest er iets van onderkomen zijn maar vooral, dan moest het voorbereidende werk op het land gedaan zijn om te profiteren van de regens. De veerkracht en overtuiging van deze mensen maakte diepe indruk op me.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every entry, no matter how small, should be recorded to ensure the integrity of the financial statements. This includes not only sales and purchases but also expenses, income, and transfers. The text suggests that a consistent and thorough record-keeping system is essential for identifying trends, managing cash flow, and providing a clear picture of the organization's financial health to stakeholders.

In addition to record-keeping, the document highlights the need for regular reconciliation. This process involves comparing the internal records with external statements, such as bank statements or supplier invoices, to identify and correct any discrepancies. Regular reconciliation helps prevent errors from accumulating and ensures that the books are balanced and accurate at all times.

The document also touches upon the importance of transparency and accountability. It states that financial records should be accessible to authorized personnel and that there should be a clear chain of responsibility for the data. This not only helps in detecting and preventing fraud but also builds trust among investors, creditors, and other interested parties.

Finally, the document concludes by noting that while maintaining accurate records may seem like a tedious task, it is a critical component of sound financial management. By following these principles, organizations can ensure that their financial data is reliable, accurate, and useful for decision-making.

Deel II

Het belang van bloeiende gemeenschappen

Hoofdstuk 6

Christendemocratisch gedachtegoed als kader

In het debat over vluchtelingen duikt met regelmaat de verwijzing op naar de christelijke traditie als ijkpunt en referentiepunt. Ook in de seculiere, post-christelijke Nederlandse samenleving van het begin van de eenentwintigste eeuw is die verwijzing nog steeds werkzaam. Christenen en niet-christenen gebruiken die traditie om hun eigen politiek-maatschappelijke positie te onderbouwen of anderen aan te spreken op hun verantwoordelijkheid.

Caritas

Toen de eerste reis van Paus Franciscus buiten het Vaticaan hem naar Lampedusa bracht om daar zijn betrokkenheid bij het drama van de bootvluchtelingen tot uitdrukking te brengen, kreeg hij van verschillende kanten kritiek. Sommigen meenden dat hij een gemakkelijke morele positie koos in een complex politiek proces en het probleem versimpelde. Anderen meenden dat hij potentiële migranten aanmoedigde en mensensmokkelaars in de kaart speelde. Het punt is: de caritas gaat vooraf aan de politiek.⁴⁶ Met de boodschap van Paus Franciscus op Lampedusa waar hij sprak over globalisering van onverschilligheid, roept hij op tot betrokkenheid en verantwoordelijkheid voor het lijden van deze bootvluchtelingen. Wie dat uit het oog verliest komt terecht in de situatie die we de afgelopen jaren meerdere malen hebben gezien toen vluchtelingen de inzet werden van een politiek steekspel tussen regeringen of het onderwerp waarop politieke leiders zich

⁴⁶ Zie René Grotenhuis, *Van macht ontgaan: de betekenis van christelijk geloof voor de wereld van vandaag*, Heeswijk: Abdij van Berne, 2016, p. 38.

profileerden. Het reduceert mensen tot pionnen op het schaakspel en de oproep van Paus Franciscus richt zich op die instrumentalisering.

De oproep tot caritas staat niet los van politiek, maar is ook geen vervanging voor politiek. Ook wie vanuit caritas, naastenliefde, naar het vraagstuk van vluchtelingen en migranten kijkt, heeft daarmee nog geen antwoord dat afdoende is voor het politieke en maatschappelijke debat. Naastenliefde ontslaat mensen niet van verstandig nadenken over gevolgen van politiek of sociaal-economisch handelen. Naastenliefde is vanuit christelijk perspectief een noodzakelijke voorwaarde voor, maar in zichzelf geen afdoende antwoord voor het complexe vraagstuk van vluchten en migratie.

Naastenliefde ontslaat mensen niet van verstandig nadenken over gevolgen van politiek of sociaal-economisch handelen.

Christelijk-sociaal denken kijkt breder

In het verlengde van naastenliefde verschijnt solidariteit met regelmaat in het spreken over vluchten en migratie vanuit christelijk perspectief. Met het begrip solidariteit komen we in een veel meer politiek-maatschappelijk taalveld; het dient als basis om maatschappelijke en politieke processen te beschouwen en te beoordelen. Dit begrip is één van de vier beginselen van het katholiek-sociaal denken, een traditie waar de christendemocratie uit put.

- Menselijke waardigheid: de gelovige overtuiging dat de mens geschapen is naar Gods beeld en gelijkenis is zo fundamenteel dat elk politiek systeem en alle beleid van de staat daarvoor respect moet hebben. Die overtuiging heeft zich doorgezet in de verwijzing naar menselijke waardigheid in de preambule van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.
- Het algemeen welzijn ('the common good'): politiek moet altijd gaan om algemeen welzijn en heeft als primaire opdracht om de gemeenschap als geheel te dienen. Deelbelangen moeten altijd worden afgewogen tegen het algemeen belang. Het wezen van de politiek is de

altijd lastige afweging van verschillende belangen in het licht van dit algemeen belang.

- Solidariteit: de politiek moet de samenleving zo organiseren dat mensen op de samenleving kunnen rekenen en niet aan hun lot worden overgelaten.
- Subsidiariteit: de politiek moet mensen en maatschappelijke organisaties zo veel mogelijk in staat stellen om hun eigen zaken te regelen en daar verantwoordelijkheid voor te nemen. De politiek moet waar nodig deze inspanningen van mensen en organisaties steunen en alleen dan overnemen wanneer dat echt nodig is.

Dit christelijke denken is daarmee een evenwichtig geheel van individualiteit en gezamenlijkheid, van eigen verantwoordelijkheid en gedeelde zorg, van een eigen weg gaan en gemeenschappelijk belang. Deze vier principes van het denken kunnen paarsgewijs ook zo worden geduid:

- Met menselijke waardigheid en algemeen welzijn worden de twee grondslagen aangeduid die richting geven aan het politiek en maatschappelijk handelen. Menselijke waardigheid en algemeen welzijn zijn het vertrekpunt en het doel van het handelen.
- Met solidariteit en eigen initiatief (subsidiariteit) worden de twee handelingslijnen aangegeven waarlangs het katholiek-sociaal denken zich in de samenleving manifesteert. Hiermee worden de uitgangspunten en doelen (menselijke waardigheid en algemeen welzijn) gerealiseerd.

In de toepassing van deze centrale uitgangspunten op het vraagstuk van vluchten en migratie is het van belang alle vier in hun samenhang te betrekken. Het is te gemakkelijk om slechts de solidariteit en menselijke waardigheid relevant en van toepassing te verklaren. Christelijk-sociaal denken is een samenhangend perspectief op politiek en samenleving, geen uitstalkast waaruit men naar believen kan kiezen wat past of bevalt.

Ook algemeen welzijn en subsidiariteit moeten daarom in ogenschouw worden genomen. Algemeen welzijn betekent in christelijk perspectief dat het welzijn van de hele gemeenschap betrokken moet worden in maatschappelijke en politieke afwegingen. Het perspectief van de gemeenschap (zie ook het hoofdstuk over *flourishing communities*) is altijd belangrijk. Dat heeft voor het vraagstuk van vluchtelingen en migranten twee implicaties. De eerste is dat iedereen serieus moet worden genomen, ook degenen die moeite hebben

met de komst van vluchtelingen of migranten of zich daartegen verzetten. Als het antwoord op het verzet van groepen die gekant zijn tegen de komst van migranten slechts bestaat uit het marginaliseren daarvan als zouden deze groepen geen moreel recht van spreken hebben, dan zou dat in het katholiek-sociaal denken het afschrijven van deze mensen betekenen. De tweede is dat elke gemeenschap in zichzelf van waarde en betekenis is. Christelijk denken kijkt niet alleen naar de wereldgemeenschap, maar heeft ook oog voor wijken, dorpen, regio's en landen. Op elk niveau is de vraag naar algemeen welzijn relevant. Christelijk-sociaal denken laat zich in haar verantwoordelijkheid raken door de verschrikkingen in Aleppo, maar ook door de zorgen van de inwoners van Beverwaard.⁴⁷ Een vergelijking van beide lijkt ongepast, en toch is christelijk-sociaal denken over beide. Zorg voor het globale kan niet ten koste gaan van het lokale, omgekeerd evenmin. Dat levert altijd spanning op, maar het is in die spanning dat christelijk denken zijn weg moet vinden, dat altijd naar de hele gemeenschap wordt gekeken.

Christelijk-sociaal denken is een samenhangend perspectief, geen uitstalkast waaruit men naar believen kan kiezen wat past of bevalt.

Subsidiariteit is een, meestal onbekende, kernwaarde van het christelijk-sociaal denken die bij het vraagstuk van asiel en migratie zeker relevant is. Bij subsidiariteit gaat het in essentie om de ruimte die mensen gemeenschappen hebben om hun eigen keuzes te maken en hun eigen ontwikkeling te bepalen. Vluchten is in essentie een door omstandigheden gedwongen keuze en geen vrije eigen keuze. Migratie is dat in veel gevallen ook niet. Ook als vluchtelingen en migranten erin slagen om zich met verve staande te houden in hun nieuwe omgeving (er zijn er ook velen die dat niet lukt) is het goed dat gedwongen aspect niet te vergeten. De miljoenen migranten die vanuit Azië werkzaam zijn in de bouw en huishoudelijke dienstverlening in

47 In oktober 2015 moest burgemeester Aboutaleb van Rotterdam spitsroeden lopen in de wijk Beverwaard (12.000 inwoners, vooral sociale woningbouw, 60% niet westerse migranten). Dit naar aanleiding van de geplande komst van een asielzoekerscentrum in de wijk.

Saoedi-Arabië en de Golfstaten, de miljoenen migranten die vanuit Midden-Amerika werken in Noord-Amerika doen dat zeker ook vanwege gebrek aan ontplooiingsmogelijkheden in eigen land. Er is vaak sprake van een ondergeschikte en afhankelijke positie (soms neigend naar slavernij), ze doen de laag gewaardeerde arbeid die vaak niet beantwoordt aan potentie en opleidingsniveau en de druk op migranten om familie in het land van herkomst (financieel) te steunen legt vaak een grote last op de schouders. Menselijke waardigheid staat bij migratie vaak onder druk. Er is reden genoeg om kritisch te kijken naar migratie. Vanuit christelijk-sociaal perspectief is de eerste verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om te zorgen dat mensen in hun eigen gemeenschap zich kunnen ontwikkelen en ontplooiën of, als het gaat om vluchtelingen, condities te scheppen voor veiligheid en bescherming in eigen land.

Vanuit christelijk-sociaal denken is het zaak kritisch en evenwichtig te blijven nadenken over vluchten en migratie. Door alle vier pijlers van het christelijk-sociaal denken te betrekken en te overwegen, voorkomen we dat we naastenliefde van uitgangspunt tot alomvattende oplossing maken en dat we met solidariteit menen alle lastige maatschappelijke en politieke vragen te beantwoorden.

Paus Franciscus: 'Fratelli Tutti'

Het signaal dat paus Franciscus gaf met zijn eerste reis naar Lampedusa, is sindsdien een vast thema geworden in zijn toespraken, preken, brieven en audiënties. De zorg voor vluchtelingen en migranten, maar ook voor daklozen, mensen met een beperking en mensen aan de rand van de samenleving staat centraal in zijn pontificaat. Hij is zeker niet de enige christelijke leider, maar als paus van ruim een miljard katholieken wel de meest zichtbare.

Op 4 oktober 2020 (feest van Sint Franciscus) werd de encycliek *Fratelli Tutti* gepresenteerd, waarin paus Franciscus het thema van migratie opnieuw oppakt in het kader van een betoog over de broederschap. Deze grenzeloze broederschap is voor de paus de basis van het menselijk samenleven en daarmee ook de essentie van politiek. De encycliek werkt dat thema van broederschap uit in verschillende richtingen. Zo spreekt de paus over privébezit, herhaalt hij de veroordeling van de doodstraf en meent hij dat het idee van een rechtvaardige oorlog achterhaald is.

In het kader van broederschap en zusterschap plaatst Franciscus de vraag naar migratie en de zorg voor vluchtelingen. Hij pleit voor een houding van dialoog en ontmoeting waarin de eigenheid van iedereen (cultuur, religie, omgaan met natuur, economie) erkend en gerespecteerd wordt. De verrijkende

kracht van die ontmoeting staat voorop. ‘Die dialoog vraagt om geduld en vertrouwen en biedt mensen en gemeenschappen de gelegenheid de waarden van hun eigen cultuur te delen en om het goede te verwelkomen wat anderen te bieden hebben’ (Fratelli Tutti 134). De dialoog is gebaseerd op een helder besef van de eigen culturele wortels. Het gaat in de dialoog niet om de vraag wie zich aan wie aanpast, maar om het ontdekken van elkaars rijkdom die tot vernieuwing van iedereen leidt. De encycliek neemt expliciet afstand van een globalisering die leidt tot een uniformiteit in culturen, waarden in de overtuiging dat het leidt tot een cultuur die gedicteerd wordt door de machten.

We moeten, zo meent paus Franciscus, mensen van elders behandelen als deel van onze gemeenschap en een volwaardige plek gunnen in de samenleving. Migratie zou werkelijk een vrije keuze moeten zijn en niet een gedwongen stap als gevolg van oorlog, armoede en gebrek aan perspectief. Het zou niet zo moeten zijn dat mensen wegtrekken bij gebrek aan mogelijkheden in eigen land. Het zou zo moeten zijn dat iedereen in eigen land perspectief kan vinden. Daarom moet het beleid van regeringen erop gericht zijn ‘omstandigheden in landen van herkomst te verbeteren, afzien van exploitatie van de natuurlijke rijkdommen van die landen of het steunen van systemen van corruptie die de ontwikkeling van een leven in menselijke waardigheid belemmeren’ (Fratelli Tutti 125).

De realiteit van oorlog en armoede die mensen ertoe brengt om elders onderdak en toekomst te zoeken maakt dat ‘we de plicht hebben het recht van iedereen te respecteren om een plek te vinden waar de basisbehoeften aanwezig zijn voor henzelf en hun families en waar ze hun persoonlijke ontplooiing kunnen realiseren’ (Fratelli Tutti 129). Daarmee roept hij op ruimte te maken voor migranten. Hij erkent de aarzeling en angst bij sommigen voor migranten en hij accepteert dat als een begrijpelijke vorm van zelfbescherming, maar ziet het ook als zichzelf afsluiten voor de rijkdom van de ontmoeting en de mogelijkheid die daardoor geboden wordt om zelf te groeien.

Grenzen zijn in Franciscus’ ogen van relatieve betekenis en mogen in ieder geval geen belemmering zijn om verantwoordelijkheid te nemen voor mensen elders op de wereld. In diezelfde denklijn is hij kritisch op nationalisme en heeft hij geen goed woord over voor populistten die voor korte-termijngewin de gevoelens van bezorgde burgers exploiteren en daarbij de zorg voor het algemeen welzijn verkwanselen. Hij roept op tot een nieuwe wereldorde van samenwerking en gedeelde verantwoordelijkheid voor de aarde en een politiek die geïnspireerd is op universele broederschap. Politiek moet volgens Franciscus vraagstukken van eerlijke verdeling, rechtvaardigheid en ecologische

verantwoordelijkheid krachtig aanpakken tegen de heersende trend van individualisme en eigen gewin in. Politiek staat niet los van caritas, ze is er een eigen invulling van.

Politiek staat niet los van caritas, ze is er een eigen invulling van.

De encycliek heeft twee doelstellingen: ze wil hoge idealen en normen stellen voor ons maatschappelijk handelen en schetst daarom een lange-termijn-vergezicht van een rechtvaardige wereld. ‘Een werkelijk duurzame vrede is alleen mogelijk op basis van een globale ethiek van solidariteit en samenwerking, gericht op een toekomst die gevormd wordt door onderlinge afhankelijkheid en gedeelde verantwoordelijkheid voor de hele mensenfamilie’ (Fratelli Tutti 127). Dat mag dan wel onrealistisch lijken, het is een noodzakelijk perspectief dat we voor ogen moeten houden.

Tegelijkertijd roept hij op tot concrete acties en stappen. In een herhaling van zijn boodschap voor de Internationale Dag voor Migranten en Vluchtelingen van 2018 roept de paus op tot het openstellen van humanitaire corridors, het soepeler verstrekken van visa, zorgen voor huisvesting en toegang tot voorzieningen en nog een hele reeks faciliteiten (Fratelli Tutti 130). Met dit dubbele perspectief zet Franciscus de traditie voort van alle sociale encyclieken die vanaf de eerste in 1891 (*Rerum Novarum*) zijn verschenen. Ze schetsen steeds het evangelisch ideaal van vrede en gerechtigheid maar willen het daar niet bij laten. Ze roepen ook steeds op tot concrete activiteiten en handelingen die het ideaal dichterbij brengen. Het Koninkrijk der Hemelen is niet alleen een ver-weg-ideaal dat ooit op het einde der tijden gerealiseerd zal worden. Het krijgt concreet gestalte in het handelen van mensen die in die boodschap geloven (‘Het rijk Gods is midden onder U’, Lucas 17: 21).

Christelijk handelen in de samenleving en dus ook christelijke politiek bevindt zich in dat spanningsveld. Het rijk van gerechtigheid is in zijn volheid niet iets van de korte termijn, daarvoor is de werkelijkheid te weerbarstig. Het gaat er ook om het ideaal concreet gestalte te geven. Initiatieven als het kerkasiel of de oproep van lokale CDA-politici om meer kinderen vanuit Griekenland naar Nederland te halen, zijn daarvan de uitdrukking.

In de samenleving die een veelheid van opvattingen kent en waarin de christelijke traditie en dus ook de boodschap van paus Franciscus niet door iedereen gedeeld wordt, legt deze encycliek een ambitieus perspectief neer van broederschap/zusterschap en gedeelde verantwoordelijkheid voor alle mensen.

Sant'Egidio: kwetsbaarheid voorop

Sinds medio 2016 ben ik betrokken bij het initiatief van Sant'Egidio om een humanitaire corridor te realiseren voor vluchtelingen naar Nederland. In 2015 had Sant'Egidio in Italië een convenant gesloten met de Italiaanse overheid om kwetsbare vluchtelingen naar Italië te brengen en daar op een nieuwe manier de opvang te organiseren. Sant'Egidio gaat samen met de netwerken in Libanon op zoek naar mensen die kwetsbaar zijn en moeite hebben om zich staande te houden. Ze kijken naar mensen die al netwerken hebben in Italië en daardoor een steunstructuur hebben waar ze verder op kunnen bouwen.

Ik vond het om twee redenen een prachtig initiatief. Allereerst omdat het een perspectief bood aan kwetsbare groepen die niet in staat zijn naar Europa te komen. Ze durven de overtocht over zee niet aan vanwege de gevaren, ze hebben het geld niet of ze missen de netwerken om het voor hen te organiseren. Het is een tegenwicht tegen de feitelijke realiteit dat de sterkere en kansrijkere mensen de overtocht naar Europa wagen, niet de mensen die het meest kwetsbaar zijn. Het is bovendien een mooi initiatief omdat het werkt vanuit een filosofie van opvang in sociale netwerken: mensen komen niet in anonieme centra terecht, maar worden in Italië in eerste instantie opgevangen door groepen die via Sant'Egidio worden geworven. Meestal zijn het kerkelijke groeperingen en netwerken die zich tenminste voor een jaar garant stellen voor de opvang en zo een warme ontvangst kunnen organiseren. Er is ook in ons land een grote bereidheid om iets voor vluchtelingen te doen. Na de groei van het aantal vluchtelingen in 2015 konden het Rode Kruis en Vluchtelingenwerk de toestroom van vrijwilligers nauwelijks aan. Die bereidheid wordt niet goed gebruikt. Azc's zijn nogal gesloten en maatschappelijke organisaties hebben, op enkele uitzonderingen na, geen toegang. We laten te veel potentieel ongebruikt in het systeem van asielopvang.

In het huidige politieke klimaat is het realiseren van een humanitaire corridor niet eenvoudig, maar als het gaat om vernieuwing van opvang van vluchtelingen, is het een veelbelovend model, dat inmiddels ook in Frankrijk en België vaste grond onder de voeten heeft gekregen. Zo gaat het langzaam noordwaarts. Nederland is de logische volgende halte.

Hoofdstuk 7

Het humanitair perspectief

De veelheid aan hartverscheurende verhalen en beelden doet een appel om het vluchtelingenvraagstuk exclusief vanuit een humanitair perspectief te beschouwen. Maar het vluchtelingenvraagstuk is niet alleen een humanitair vraagstuk, maar ook een sociaal en politiek vraagstuk. Het gaat om de samenhang van deze drie perspectieven.

Universaliteit van het humanitair perspectief

Het humanitair imperatief is geen moderne uitvinding die zijn intrede heeft gedaan met de mensenrechten of met het Vluchtelingenverdrag. Het idee van een humanitair imperatief gaat terug op de categorische van de verlichtingsfilosoof Immanuel Kant (tweede helft achttiende eeuw) die op zoek was naar een onwrikbaar uitgangspunt voor het menselijk handelen. Hij legde dat in de zedelijkheid en moraliteit die ons ertoe brengt het goede te doen omdat het goed is. Voor Kant gaat het hier om een universeel uitgangspunt: dingen zijn goed als ik mij indenk dat iedereen op die manier handelt.

Het humanitair imperatief heeft ook een religieuze grondslag. Het gaat terug op wat Karen Armstrong aanduidt als het principe van de grote godsdiensten (monotheïstische religies, boeddhisme, hindoëisme) en tradities, die vanaf het midden van het tweede millennium voor onze jaartelling ontstonden: 'Behandel de naaste als uzelf'. Zorg voor de naaste als een vorm van wederkerigheid (je moet een ander zo tegemoet treden zoals jijzelf door de ander tegemoet getreden zou willen worden) heeft een diepe humane oorsprong. Humaniteit is daarom niet een kwestie van wetgeving of internationale verdragen of van politieke ideologieën maar maakt onderdeel uit van het mens-zijn. Humaniteit is geen exclusief bezit van een bepaalde politieke richting en ook niet van een bepaald deel van de wereldbevolking.

Consequentie van die fundamentele opvatting is dat humaniteit niet iets is wat vreemd zou zijn aan vluchtelingen of migranten uit andere culturen en religies.

Universaliteit van humane waarden betekent niet alleen dat ze voor iedereen gelden, maar ook dat ze in ieder mens en in iedere samenleving kenbaar en aanwezig zijn. Dat betekent dat humaniteit overal, in alle samenlevingen te vinden is. Als dat laatste niet het geval zou zijn, dan zouden we moeten concluderen dat West-Europa voor de opdracht staat om de rest van de wereld haar humane waarden bij te brengen waarvoor in de rest van de wereld geen basis is.

Ook humaniteit wordt bepaald door de historische context. Hoewel we het graag doen voorkomen alsof onze opvattingen over humaniteit van eeuwigheid her zijn en daarom blijvend, overal van toepassing en onveranderlijk zijn, is dat in werkelijkheid niet zo. Dan zouden immers de vorige generaties, vergeleken met ons, niet als humaan beschouwd moeten worden en zouden we moeten aannemen dat onze opvatting van humaniteit het eindpunt van de geschiedenis is. Het is onvermijdelijk dat generaties na ons anders zullen denken over humaniteit dan wij en dat ze er andere normen voor zullen aanleggen. Het begrip universaliteit zet ons daarom gemakkelijk op het verkeerde been. Drie aspecten zijn van belang bij het hanteren van het uitgangspunt van universaliteit van humaniteit.

In het debat over universele menselijke waarden en mensenrechten is het allereerst van belang om onderscheid te maken tussen waarden, normen en vormen. Universele waarden kunnen zich vertalen in andere normen en vormen, afhankelijk van de geografische en historische context.

Ten tweede is het van belang oog te hebben voor de culturele context van humaniteit. Er is een groot verschil wanneer we de betekenis van humaniteit zien in de vergelijking van een individualistisch georiënteerde samenleving als de Westerse en de overwegend collectief georiënteerde samenlevingen van Afrika en Azië. In onze cultuur is humaniteit het recht doen aan het individu en is elke vorm van inbreuk op het individu een schending van zijn humaniteit en strijdig met het idee van humaniteit. In collectief denkende culturen is niet het individuele belang leidraad voor wat humaan is, maar het collectieve belang: de toekomst van de gemeenschap bepaalt wat zedelijk goed is. Daarmee verschuiven ook de opvattingen over humaniteit en verschuift het oordeel over wat humaan is.

Tot slot is het van belang dat mensen humaniteit op heel veel terreinen tot uitdrukking kunnen brengen. Humaniteit krijgt gestalte in een veelheid van handelingen. Er wordt in de samenleving op heel veel verschillende manieren en momenten een beroep gedaan op ons vermogen tot humaniteit.

Ook mensen die zich tegen de opvang van vluchtelingen keren, verliezen niet hun humaniteit. Tegenstanders van vluchtelingenopvang zijn toegewijde mantelzorgers in hun familie of de spil van een netwerk dat zich bekomert om kwetsbare buurtgenoten. Het vluchtelingendebat wordt daarom niet verder geholpen door de voorstanders van opvang als humaan en de tegenstanders als inhumaan te definiëren. Met dergelijke etiketten is de discussie over vluchtelingen niet geholpen.

Het vluchtelingendebat wordt niet verder geholpen door de voorstanders van opvang als humaan en de tegenstanders als inhumaan te definiëren.

Het gaat in essentie om de vraag hoever de humaniteit zich uitstrekt en wie onder de definitie van ‘de naaste’ wordt begrepen. In een principieel filosofisch discours is het niet zo moeilijk elke mens te zien als naaste. In de christelijke traditie is zo’n universele interpretatie verrat vanuit het adagium dat God ieder mens evenveel liefheeft en ieder mens naar zijn eigen beeld en gelijkenis geschapen heeft. Die christelijke traditie heeft het Westerse denken diepgaand beïnvloed en het is dan ook niet verwonderlijk dat een universeel begrip van humaniteit in West-Europa sterke wortels heeft. Ook in de christelijke traditie (zie het voorafgaande hoofdstuk), is er overigens oog voor de gelaagdheid van samenlevingen tussen individu en de globale wereldgemeenschap. Universaliteit heeft in het christelijk-sociaal denken niet per definitie voorrang.

In een praktisch politiek discours krijgt de vraag hoe ver de humaniteit zich uitstrekt weer een andere vertaling en betekenis. Politiek gezien is de zorg voor elkaar niet eindeloos, maar heeft die een duidelijke markering: er is een primaire verantwoordelijkheid voor humaniteit binnen de politieke gemeenschap waar men deel van uitmaakt. Er is sprake van concentrische cirkels: als leden van de politieke gemeenschap die Nederland is, zijn wij in eerste instantie verantwoordelijk voor onze landgenoten, vervolgens voor onze mede-Europeanen en daarna voor de rest van de wereld. De humaniteit in politieke zin eindigt niet bij de grenzen van ons land, noch bij die van Europa, maar de inkleuring daarvan verandert wel.

Het steeds hoger oplopende debat over vluchtelingen leidt tot een noodzakelijk te beantwoorden vraag: zijn er grenzen aan

de verantwoordelijkheid voor de opvang van vluchtelingen? Is de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen zonder grenzen van afstand (overal) en van tijd (altijd)? Kan de principieel filosofische humaniteit zonder grenzen vertaald worden in een politiek praktische? En zo niet, waar zijn de grenzen dan te trekken?

Humaniteit als leidraad voor individueel handelen

Voor zover humaniteit een door de individuele mens beleefde verantwoordelijkheid voor de ander is, is ze theoretisch grenzeloos. De praktijk van het individueel handelen laat dat ook telkens zien. Mensen laten zich raken door het (nood)lot van anderen en verbinden zich met hen ongeacht de plaats waar ze zich bevinden. En meestal gaat het om mensen die men niet kent en met wie er daarvoor geen relatie was. Ze waren geen familie, geen vrienden, geen etnisch, religieus of politiek verwanten. Mensen die in de Middellandse Zee met eigen NGO's reddingsoperaties voor bootvluchtelingen opzetten of die in Griekenland gaarkeukens opzetten voor vluchtelingen die daar vast zijn komen te zitten. Hetzelfde geldt voor mensen die eigen ontwikkelingsprojecten opzetten om zo kinderen naar school te laten gaan, dorpen van schoon drinkwater te voorzien of moeders veilig te laten bevallen. In een globaliserende wereld is er een onbegrensde ruimte ontstaan voor humaniteit en burgers en hun organisaties benutten die ruimte. Omdat humaniteit een fundamenteel menselijke capaciteit is en de wereld zo klein is geworden, zal deze humaniteit die zich vroeger beperkte tot de eigen gemeenschap, zich in een veel groter speelveld manifesteren. De humaniteit van individuele mensen heeft in die ontwikkeling ook haar kring verbreed van families, bloedverwanten en mensen met wie men politiek of religieus of cultureel verwant was naar een veel bredere kring. Humaniteit-ver-weg kreeg een gezicht en werd een persoonlijk appel. Deze vorm van persoonlijke betrokkenheid en inzet in humaniteit is een vast onderdeel geworden van onze globale samenleving.

De vraag is nu of zich uit deze feitelijke ontwikkeling van globalisering ook een nieuw normatief paradigma laat afleiden, waarbij het uit filosofisch-morele overwegingen niet meer aanvaardbaar is om grenzen te stellen aan 'mijn' humaniteit. Die filosofisch-morele overwegingen kunnen ook niet los gezien worden van de daadwerkelijke relaties die ik over de hele wereld onderhoud: mijn iPhone wordt gemaakt door Chinese arbeiders met mineralen die door Congolese arbeiders worden gedolven. Mijn T-shirts worden gemaakt door Bengaalse vrouwen van katoen dat door Kazachse boeren wordt verbouwd. Mijn boontjes worden geplant en geoogst door arbeiders op Keniaanse boerderijen. Ik sta aan het eind van een lange keten van

verbindingen en elk van die schakels is onontbeerlijk voor mij. Daarmee lijkt het ook onvermijdelijk dat met de groei van de onderlinge afhankelijkheden ook mijn humaniteit zich globaliseert.

Dat lijkt echter in tegenspraak met de psychologische en sociologische empirie dat onze humaniteit eerder georganiseerd is in concentrische cirkels. Onze zorg en aandacht richt zich in verschillende graden van intensiteit op degenen die het dichtst bij ons staan: onze familie, onze vrienden, onze collega's op het werk, de mensen in de buurt, de mensen met wie we ons politiek of kerkelijk verwant voelen of met wie we eenzelfde afkomst delen, mensen met wie we eenzelfde sociale situatie delen. De gedachte dat het principe van gelijkheid van alle mensen voldoende is om eenzelfde betrokkenheid te hebben voor iedereen lijkt voorbij te gaan aan die realiteit. Het lijkt in de praktijk te veel gevraagd als we voor iedereen eenzelfde betrokkenheid en inzet zouden moeten kunnen opbrengen. Het is niet mogelijk om met dezelfde intensiteit betrokken te zijn bij alle humanitaire vraagstukken die zich elke dag aandienen.

Deze persoonlijke, individuele uiting van humaniteit is daarom in eerste instantie een persoonlijke keuze, geen verplichting. Niemand kan mij verplichten om op grond van mijn humaniteit mee te gaan met een reddingsoperatie in de Middellandse Zee of om mij in te zetten voor de opvang van vluchtelingen in mijn eigen stad of dorp. Ik kan mij in mijn humaniteit ook beperken tot mijn familie of tot de buurt waar ik woon of de medeleden van mijn kerkgenootschap. Voor het overige houd ik mij aan de wetten van mijn land en betaal ik mijn belasting als bijdrage aan het collectief maar dat zouden we niet direct humaniteit willen noemen. Die persoonlijke vrijheid om te kiezen met wie ik mij verbonden voel, is niet alleen een groot goed, we vinden ook dat het een wezenlijk kenmerk is van humaniteit. Agedwongen of opgelegde humaniteit lijkt een *contradictio in terminis*: tot humaniteit hoort dat ze in vrijheid en uit overtuiging tot stand komt. Humaniteit kan bovendien op zoveel plaatsen en in zoveel vormen worden uitgeoefend dat het verplichtend opleggen hoe die humaniteit moet worden ingevuld, niet goed mogelijk is. Die persoonlijke vrijheid betekent ook dat ik in tijd een grens kan stellen aan mijn betrokkenheid: ik kan een tijd lang mij volledig inzetten voor missies op de Middellandse Zee om drenkelingen te redden of voor vluchtelingen in mijn stad, maar ik kan op een gegeven moment ook besluiten daarmee te stoppen omdat zich andere prioriteiten aandienen of omdat ik andere keuzes maak bij het realiseren van mijn humaniteit. Voor die keuzes ben ik alleen aan mijzelf verantwoordelijk schuldig.

De grens van mijn betrokkenheid kan ik individueel ook trekken als ik vind dat de consequenties van mijn keuzes onevenredig zwaar op mij drukken

of te veel gevolgen hebben voor mijn gezin, mijn werk of familie. Dan schaal ik terug, verlaag ik mijn inzet of besluit ermee op te houden. Iedereen zal het begrijpen wanneer mensen na een paar maanden vrijwilligerswerk in een vluchtelingenkamp in Griekenland besluiten ermee te stoppen omdat het te veel van hen vraagt.

Humaniteit als leidraad voor maatschappelijke organisaties

Humaniteit is de leidraad van veel maatschappelijke organisaties die zich het lot aantrekken van kwetsbare mensen elders in de wereld. Het bestaansrecht van duizenden grote en kleine maatschappelijke organisaties is op dat beginsel van humaniteit gestoeld. Goed doen is een diepgevoelde wens die we niet alleen individueel beleven, maar ook met elkaar voor door onszelf gekozen onderwerpen en op een door onszelf gekozen wijze. Het is even legitiem om geld te werven voor onderzoek naar ziekten in Nederland als voor verwaarloosde kinderen in Thailand of inheemse boeren in Brazilië. Daarnaast zijn er talloze fondsen die zich bezighouden met dierenwelzijn, natuur en cultuur en die we allemaal een uiting vinden van mensen 'bij wie het hart op de goede plaats zit'.⁴⁸ Ook hier is sprake van een grote mate van vrijheid. Niemand is verplicht lid te worden van zo'n organisatie of er geld aan te geven. Iedereen kiest uit welke organisatie men steunt. Iedereen die wel eens fondswervers aan de deur heeft gehad weet dat het elke keer weer een kwestie is van keuzes maken: het Wilhelminafonds voor kankerbestrijding? Hulphond? Jantje Beton? Amnesty International? Cordaid? Je besluit er elke keer zelf over en er is niemand die je ter verantwoording roept.

Deze goededoelenorganisaties hebben ook een grote mate van vrijheid om te bepalen waar ze zich inzetten en hoe ze hun menskracht en middelen inzetten. Die vrijheid is echter niet onbeperkt. Op het moment dat je je doel hebt bepaald, is daarmee vervolgens de vrijheid aanzienlijk beknot. Een vluchtelingenorganisatie wordt geacht zijn geld aan vluchtelingen te besteden en niet aan de steun aan boeren. Dat geldt ook voor onderwijsorganisaties of gezondheidsorganisaties. Het mandaat van de organisatie vraagt om een beperking van het domein van humaniteit. Zonder die beperking verliest de organisatie zijn legitimiteit en het vertrouwen van zijn leden en donateurs. Over die keuze legt de organisatie verantwoording af aan haar leden of donateurs.

Ook op het door de organisatie gekozen terrein is vervolgens altijd veel meer vraag dan je als organisatie aankunt en keuzes maken is pijnlijk, maar

48 Zie voor het overzicht van goede doelen: www.cbf.nl

onvermijdelijk. Ontwikkelingsorganisaties moeten voortdurend keuzes maken. Na de bezuinigingsronde van het eerste kabinet-Rutte eind 2011 koos Cordaid ervoor om haar werk nog meer te richten op conflictgebieden en falende staten met als gevolg dat een aantal stabiele landen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika werd 'uitgefaseerd' zoals dat in onvermijdelijk managementjargon heet. Daaraan lag niet een wetenschappelijk onderzoek ten grondslag of een kwantitatieve berekening hoeveel mensen daardoor buiten de projecten vielen. In diezelfde tijd werd juist uit onderzoek duidelijk dat de meeste mensen die onder de armoedegrens leven in middeninkomenslanden wonen.⁴⁹ Terwijl er dus beleidsmatig te beargumenteren zou zijn dat we daar moesten zijn waar de meeste arme mensen woonden, waar bovendien het geld met de minste risico's besteed kan worden, deden we dat niet. Cordaid koos ervoor om daar te zijn waar de perspectieven het slechtst waren en de samenleving het meest kwetsbaar en instabiel was.

Maatschappelijke organisaties die door humanitaire overwegingen worden gedreven, maken dus eigen afwegingen. Het vluchtelingenvraagstuk of welke andere ramp of welk ander maatschappelijk vraagstuk ook is niet van een zodanige alles overtuigende urgentie dat organisaties daarmee hun prioriteiten veranderen. Er is geen objectieve hiërarchie van humanitaire nood waar organisaties zich aan te houden hebben. Elke nood heeft zijn eigen legitimiteit en daarmee zijn eigen maatschappelijke organisaties.

Humaniteit als leidraad voor politiek handelen

Nu we de contouren van humaniteit als grondslag van individueel handelen en als grondslag van het handelen van maatschappelijke organisaties hebben verkend, onderzoeken we het politieke domein met de vraag in hoeverre dat verschilt van de individuele en sociale domeinen als het gaat over humaniteit.

Het Handvest van de Verenigde Naties en de daarin opgenomen Verklaring van de Rechten van de Mens laten geen twijfel bestaan over humaniteit als grondslag van politiek handelen. Ook als de interpretatie van mensenrechten verschilt en de praktijk van politieke regimes zijn eigen draai geeft aan de toepassing, blijft het van belang humaniteit als principe van politiek handelen te zien.

49 Andy Summer, 'The New Bottom Billion: What If Most of the World's Poor Live in Middle-Income Countries?', *Centre for Global Development Brief*, London, 2011. Zie: <https://www.cgdev.org/publication/new-bottom-billion-what-if-most-worlds-poor-live-middle-income-countries>

Ten aanzien van het vluchtelingendebat zijn over de verhouding van humaniteit en politiek twee kanttekeningen te maken. Opvang en bescherming van vluchtelingen is als humanitaire opgave deel van de verantwoordelijkheid van de staat als politieke gemeenschap en verschillende opvattingen die daarover bestaan dienen in de politieke arena te worden uitgevochten. We trekken allemaal de grenzen anders en we beleven onze betrokkenheid bij het leven en lijden van anderen allemaal anders. Humaniteit is onderdeel van het politieke proces. Daar gaat het over keuzes en verantwoordelijkheden die in een politieke gemeenschap van het land beoordeeld en afgewogen moeten worden. Humaniteit bevindt zich niet buiten het politieke domein en kan niet claimen als morele verplichting daaraan vooraf te gaan en daarmee geen onderdeel te zijn van het politieke proces zelf. Het politieke debat wordt niet beslist met een beroep op humane waarden of overtuigingen.

Een tweede opmerking betreft de interactie tussen beide. In het vluchtelingendebat heeft, na de gebeurtenissen van 2015, het politieke een zodanig primaat gekregen dat humanitaire vraagstukken onderdeel worden van de politieke afweging. Wat te doen met de bootvluchtelingen in de Middellandse Zee wordt inmiddels vooral als een politiek issue gezien. Schepen van maatschappelijke organisaties die vluchtelingen uit zee redden, worden niet toegelaten in havens als onderdeel van een binnenlandse en buitenlandse politieke agenda.⁵⁰ Datzelfde geldt ook voor de nog steeds voortdurende situatie van vluchtelingen in Griekenland. Iedereen is het erover eens dat daar sprake is van een erbarmelijke humanitaire situatie maar een oplossing daarvan blijft ver uit beeld als gevolg van het politieke debat tussen Griekenland, de EU en de lidstaten van de Unie. De politieke verschillen van inzicht over het vluchtelingenbeleid worden zo uitgevochten over de hoofden van deze vluchtelingen.

In het politieke domein is er sprake van een eigen dynamiek ten aanzien van humaniteit. De politiek heeft te maken met beperkingen als het gaat om het vertalen van humaniteit in beleid. Binnenlands moet ze opereren binnen een context van politieke diversiteit over hoe ruim of hoe eng de cirkel getrokken moet worden als het gaat om humanitaire verantwoordelijkheid. Terwijl we als individu en als maatschappelijke organisatie zelf grenzen kunnen trekken (of niet) voor onze humanitaire betrokkenheid, kan het niet anders dan dat er in het democratisch debat sprake is van verschillende opvattingen

50 Pieterneel Gruppen, 'Geen land opent de haven voor migrantenschip Sea Watch 3', in: *Trouw*, 27 december 2018. Zie: <https://www.trouw.nl/home/geen-land-opent-de-haven-voor-migrantenschip-sea-watch-3-a26606fd/>

en prioriteiten. Dat is niet allereerst een zaak van morele of ethische oordelen, maar die verschillen moeten in het politieke debat en de politieke besluitvorming opgelost worden. Dat vertaalt zich in beleid en in beschikbare middelen. Dat beleid moet ook verantwoord worden – anders dan individuele keuen of keuzes van maatschappelijke organisaties – naar iedereen die lid is van die politieke gemeenschap. Naar het buitenland moet ze als lid van de internationale gemeenschap uitdrukking geven aan de gedeelde internationale verantwoordelijkheid voor humanitaire vraagstukken, maar kan ze niet anders dan beginnen met het erkennen van de soevereiniteit van andere landen.

Overheden kunnen alleen in uitzonderlijke gevallen interveniëren in andere landen en moeten dus hun betrokkenheid bij humanitaire vraagstukken in andere landen en werelddelen via de weg van de diplomatie en via internationale organisaties organiseren. Dat is soms buitengewoon irritant (onze handen jeuken soms om in te grijpen) maar de recente geschiedenis laat zien dat de uitkomst van ingrijpen soms twijfelachtig is en zelfs humanitaire ellende verergert (Libië na 2011).

Het humanitair handelen van de politiek is vanuit de aard van de politiek veel beperkter dan dat van burgers en ook dan dat van maatschappelijke organisaties. In onderstaande tabel zijn de verschillen tussen individuen, maatschappelijke organisaties en politiek in kaart gebracht op een viertal aspecten:

Handelingsperspectief

	Individu	Maatschappelijke organisaties	Politiek
Mandaat	onbeperkt	beperkt	onbeperkt
Geografie	onbeperkt	onbeperkt	beperkt
Instappen/ uitstappen	onbeperkt	beperkt	beperkt
Verantwoording	zichzelf	achterban	gehele bevolking

- Het mandaat voor humaniteit is zowel voor individuen als voor de politiek in principe onbegrensd. Beide kunnen besluiten zich met elk humanitair probleem in te laten en er iets aan te doen. Voor maatschappelijke organisaties is dat mandaat begrensd vanuit de doelstelling van de organisatie.

- Geografisch is de overheid beperkt in haar mandaat omdat ze voor humanitaire interventies afhankelijk is van de toestemming van het ontvangende land. Individuen en maatschappelijke organisaties hoeven zich daar niet aan te storen al zullen ze zich moeten houden aan lokaal geldende wetgeving.
- Individuele burgers hebben een grote mate van vrijheid bij het instappen of uitstappen bij initiatieven die voortkomen uit humanitaire betrokkenheid. Maatschappelijke organisaties hebben daarin minder ruimte omdat hun mandaat hen kan ‘dwingen’ om zich in te zetten voor een probleem dat zo duidelijk in hun mandaat past dat mensen niet zullen begrijpen als ze daarmee zouden ophouden of er niet mee aan de slag zouden gaan. Overheden kunnen niet zomaar uitstappen, niet in eigen land en niet in andere landen. Wetgeving en verdragen kunnen niet zomaar opgezegd worden en aangegane verplichtingen kunnen niet zomaar worden opgezegd.
- Burgers zijn alleen aan zichzelf verantwoording schuldig voor de wijze waarop ze humaniteit als menselijke competentie vormgeven. Maatschappelijke organisaties doen dat naar hun achterban die zich bewust met dat werk heeft geëngageerd. Staten moeten verantwoording afleggen naar een brede samenleving waarin heel veel verschillende opvattingen over de reikwijdte van de verantwoordelijkheid voor humaniteit bestaan.

Het persoonlijke is (niet) politiek

In het vluchtelingendebat en de vraag hoe we als samenleving moeten reageren op de behoefte aan opvang en bescherming van vluchtelingen spelen persoonlijke opvattingen over humaniteit en humanitaire verantwoordelijkheid een belangrijke rol. Er zijn ook veel mensen die die verantwoordelijkheid als basis nemen voor hun persoonlijk handelen. In de afgelopen jaren zijn duizenden mensen naar Griekenland en Italië gegaan om die persoonlijke verantwoordelijkheid vorm te geven. Ze hebben in boten op de Middellandse Zee, bij de grens van Griekenland en Macedonië, op Lesbos en andere eilanden en in geïmproviseerde opvanglocaties geholpen het leed te verlichten. Soms betaald door maatschappelijke organisaties, soms uit eigen zak. In het maatschappelijke debat speelt die persoonlijke betrokkenheid en geraaktheid ook een belangrijke rol. En het is begrijpelijk dat die persoonlijke betrokkenheid zich vertaalt in inzet in het politieke debat.

Het gaat echter niet goed als die inzet de verschillen miskent die er zijn tussen het persoonlijke en het politieke als het gaat om humaniteit. Persoonlijke

inzet en opvattingen laten zich niet rechtstreeks vertalen naar het politieke niveau. Bij de vertaling van de persoonlijke betrokkenheid naar politieke verantwoordelijkheid wordt te weinig rekenschap gegeven van de verschillen tussen beide niveaus.

Humaniteit is in de praktijk van handelen nooit eindeloos en grenzeloos. Dat geldt voor individuen en maatschappelijke organisaties die keuzes maken en grenzen stellen aan waar zij zich mee engageren. Voor de politiek gelden die grenzen eveneens. Humaniteit is daarmee ook onderdeel geworden van het politieke debat. In dat debat brengen burgers en maatschappelijke organisaties hun opvattingen in en hebben staten zich te verantwoorden over hun internationale verplichtingen en verantwoordelijkheden.

Het debat zou moeten gaan over het trekken van grenzen van verantwoordelijkheden en het al dan niet aanwezig zijn van goede gronden daarvoor. Noch het mandaat, noch de middelen van de politiek zijn grenzeloos en onbeperkt. Daarbij helpt het als we ons bewust zijn van de verschillen tussen onze individuele, maatschappelijke en politieke verantwoordelijkheid. Ze staan niet los van elkaar, maar ze zijn niet identiek.

Universele ethiek en sociale realiteit

In het vluchtelingendebat wordt vaak verwezen naar de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens: we zijn allemaal gelijk en op grond daarvan moeten we ervoor zorgen dat we allemaal op dezelfde manier behandeld en gerespecteerd worden. Op grond van die universaliteit van rechten is het maken van onderscheid niet acceptabel en is er ook een verantwoordelijkheid voor het garanderen van die rechten aan iedere wereldburger, ongeacht het land waar hij woont of vandaan komt.

Die morele universaliteit waarbij we de mensengemeenschap zien als één grote familie, waarin iedereen voor iedereen verantwoordelijk is, staat op gespannen voet met de sociologische realiteit dat wij onze verantwoordelijkheid meestal beleven in concentrische cirkels. Daarbij krijgen de zorg en verantwoordelijkheid voor de eigen gemeenschap meer aandacht en deze worden belangrijker geacht dan voor verder afgelegen gemeenschappen. De grenzen van die betrokkenheid hebben zich in de loop der geschiedenis verbreed van familie en clan naar de regio of de natiestaat, maar dat heft niet op dat de betrokkenheid begrensd wordt: gemeenschappen functioneren bij de gratie van de bepaling wie er wel toe behoren en wie niet. Dat betekent niet dat er geen verantwoordelijkheid is voor mensen in andere landen en continenten, maar die verantwoordelijkheid is van een andere orde, omvang en intensiteit dan die voor de eigen gemeenschap. Terwijl we op theoretisch-filosofisch

niveau de universaliteit van mensenrechten omarmen, stuit de vertaling daarvan in praktisch politiek en maatschappelijk gedrag op de realiteit van hoe gemeenschappen en samenlevingen zich organiseren.

Die spanning tussen morele universaliteit en sociale realiteit zit ingebakken in het vluchtelingendebat omdat het onderdeel is van het politieke debat. Die spanning zal er ook blijven en zal leiden tot wisselende accenten in het beleid.

Hoofdstuk 8

Vluchtelingen en sociale cohesie: ‘flourishing communities’

De heftigheid van het debat over vluchtelingen is geen typisch Nederlands verschijnsel. De groei van aanslagen tegen vluchtelingen in West-Duitsland, de Brexit om immigratie te kunnen stoppen, de oplopende spanningen rond het verblijf van vluchtelingen in het Franse Calais maken dat duidelijk.

Overall is sprake van elkaar versterkende processen: de groeiende kloof tussen een culturele en sociaal-economische voorhoede en een toenemende groep mensen die zich daardoor buitengesloten voelt, komt samen met de toename van vluchtelingen en migranten. Het maatschappelijke debat spitst zich daarbij toe op de vraag naar identiteit en het verlies of de bedreiging daarvan.

Vluchtelingen als existentiële, sociaal-economische, culturele bedreiging

In verschillende opzichten worden vluchtelingen als een bedreiging ervaren.

a. Fysieke bedreiging

In de eerste plaats een fysieke bedreiging: dood en verderf zijn als gevolg van de aanslagen van islamisten een terugkerende werkelijkheid geworden. Daarnaast is er de existentiële bedreiging: het opnemen van grote aantallen vluchtelingen bedreigt onze identiteit, bedreigt wie wij zijn. De derde bedreiging is materieel: men is bang dat de komst van grote groepen nieuwkomers de materiële welvaart (wonen, werk, voorzieningen) gaat bedreigen.

Het is een tragische speling van het lot dat de vluchtelingen uit oorlogsgebieden, die verdreven zijn door geweld en oorlog, inmiddels worden gezien als bron van fysieke dreiging. De mensen die te hoop lopen tegen de

komst van een opvanglocatie verwijzen niet zelden naar onveiligheid voor hun vrouwen en kinderen. Verschillen in waarden en het beeld van een barbaarse wereld buiten Europa versterken het gevoel van onveiligheid. Ook gebeurtenissen als die in de Oudejaarsnacht in Keulen in 2015 bevestigen dat gevoel. Berichten van veiligheidsdiensten dat islamitische terroristen hun handlangers met de vluchtelingen meesturen om aanslagen in Europa te plegen, hebben hun uitwerking niet gemist en het gevoel versterkt dat je zomaar slachtoffer kunt worden van een aanslag zoals de bezoekers van Bataclan, van het concert van Alicia Grande in Manchester of de kerstmarkt in Berlijn.

b. Existentiële bedreiging

De existentiële dreiging vertaalt zich in de vraag naar de identiteit van Nederland, een onderwerp dat ook in de verkiezingscampagne van 2017 heftig is bediscussieerd. Geert Wilders blijft hameren op het beeld van een islamitische tsunami die ons land overspoelt. Maar ook toenmalig fractievoorzitter Halbe Zijlstra bezwoer het gehoor op het VVD-partijcongres dat zijn partij ervoor zou zorgen 'dat Nederland Nederland blijft'. Hoewel er in dit verband veelal wordt gesproken over identiteit in sociaal-culturele zin (ander eten, andere kleren, andere geuren) steekt de ervaring van dreiging dieper en wordt ze als existentieel beleefd: ze raakt de basis van het bestaan en de basiszekerheid te weten wie men is en waartoe men behoort. Het is niet meer zo duidelijk met welke gemeenschap men zich kan identificeren en op wie men kan rekenen als het gaat om het in stand houden van onze samenleving en de voorzieningen. De Nederlandse samenleving lijkt uit elkaar te vallen in zeventien miljoen identiteiten waardoor het niet meer zo duidelijk is op wie men kan rekenen.

In het verzet tegen nieuwkomers (waarbij vaak geen onderscheid wordt gemaakt tussen migranten, asielzoekers en vluchtelingen) vindt dat gevoel van existentiële bedreiging een vertaling. Het verzet tegen vluchtelingen is niet gespeeld. Er is sprake van een groeiend gevoel van onbehagen tegenover een bestuurlijke en culturele voorhoede die zich heeft losgezongen van de mensen die zich existentieel zorgen maken.⁵¹ Die voorhoede heeft zich verbonden met een globaliserende cultuur, die zich weinig van grenzen aantrekt. Een groeiende groep burgers voelt zich daarbij ongemakkelijk omdat ze niet meer weet waar ze haar stabiliteit moet zoeken.

51 De Groene Amsterdammer van 25 oktober 2017 ging terug naar het dorp Oranje om te zien wat de opvanglocatie met het dorp had gedaan. Zie: Roos Menkhorst, "Stel je voor. In één keer dertig man op de koffie", *De Groene Amsterdammer*, 25 oktober 2017, zie: <https://www.groene.nl/artikel/stel-je-voor-in-een-keer-dertig-man-op-de-koffie>

c. Materiële bedreiging

Daarbij voegt zich de onzekerheid in materiële zin. De economische positie van veel mensen is kwetsbaarder geworden⁵². Onzekerheid over banen en inkomen is toegenomen, de inkomens van de middengroepen zijn al enkele jaren gestagneerd waardoor hun aandeel in de welvaart relatief afneemt. Juist de mensen aan de onderkant van de samenleving realiseren zich dat vluchtelingen vooral daar werk en inkomen zullen moeten vinden en dat de economische wet van vraag en aanbod ertoe zal leiden dat hun positie op de arbeidsmarkt verzwakt. En daarbij maken ze zich zorgen over de robotisering die volgens sommigen 20-30% van de banen bedreigt zonder dat mensen weten waaruit de alternatieve werkgelegenheid voor hen zal bestaan. En of zij zich daarvoor kunnen kwalificeren. Dat alles gebeurt op een moment dat de overheid vaker zegt dat mensen het zelf moeten oplossen en minder vanzelfsprekend op die overheid kunnen rekenen.

In hoofdstuk 1 is al betoogd dat de opvang van vluchtelingen geen aanwijsbaar effect heeft gehad (in macro-economische zin) op onze welvaart. Ook de extremistische aanslagen in Europa kwamen niet van vluchtelingen maar van in Europa geboren mensen met een migratieachtergrond. Met de vaststelling dat burgers de bron van hun bedreiging op de verkeerde plaats (vluchtelingen) leggen, zijn de reëel ervaren problemen niet opgelost. Nog een keer uitleggen dat het verschillende problemen zijn die niet aan elkaar gekoppeld moeten worden is niet voldoende. De beeldvorming dat we na de crisis van 2008 er weer bovenop zijn en de verhalen van economische groei kunnen niet verhelen dat voor veel mensen, ook in de middenklasse, de onzekerheid en het gevoel van bedreiging is toegenomen:

- De arbeidsmarkt mag floreren, maar de zekerheid die daar in het verleden mee gepaard ging, is er niet meer. Inkomens stijgen niet of nauwelijks en de schil van flexibele arbeid en zzp'ers is zo groot geworden, dat iedereen bezorgd is dat het haar of hem ook kan overkomen.
- De financiële crisis mag dan over zijn, de ingrepen (kunstgrepen?) die nodig waren om het geheel draaiende te houden zorgen nu voor

52 Monique Kremer, Mark Bovens, Erik Schrijvers & Robert Went (red.), *Hoe ongelijk is Nederland. WRR verkenningen 28*, Den Haag, 2014; zie ook: <http://www.mckinsey.com/global-themes/employment-and-growth/poorer-than-their-parents-a-new-perspective-on-income-inequality>

onzekerheid over pensioenen en de vraag hoe in de toekomst zorg voor ouderen en kwetsbare mensen betaalbaar blijft.

- De zegeningen van internet krijgen steeds meer schaduwkanten en het risico dat je het slachtoffer wordt van een hack, niet meer bij je data kunt of gechanteerd wordt met al of niet gefakete beelden maakt angstig.

Bedreigde burgers eisen terecht dat de politiek die bedreigingen serieus neemt en er een afdoende antwoord op formuleert. De essentie van het grimmige maatschappelijke debat over vluchtelingen richt zich naar mijn stellige overtuiging minder op de zorg die we hebben voor vluchtelingen, maar meer op de schrijnende verwaarlozing van en minachting voor de zorgen en onzekerheden van burgers. Het maakt duidelijk dat het ene probleem niet kan worden opgelost zonder het andere en dat is niet omdat er een oorzakelijk verband is, maar omdat de gelijktijdigheid van beide problemen vraagt om een gelijktijdig antwoord dat geloofwaardig en overtuigend is. Al veel langer is er sprake van een marginalisering van de hierboven gesignaleerde problemen. Van mensen die het niet kunnen bijbenen in de wereld van globalisering, flexibilisering en digitalisering, die niet de assertiviteit en veranderingskracht hebben, wordt mentaal en politiek afscheid genomen. Zorg voor opvang en bescherming van vluchtelingen is een half antwoord. De andere helft van het antwoord is de kloof dichten, omdat een groeiende groep burgers zich niet gezien voelt en omdat ze niet vanzelfsprekend mee kunnen in de wereld van onbegrensde digitalisering en globalisering.

De essentie van het grimmige maatschappelijke debat over vluchtelingen richt zich op de schrijnende verwaarlozing van en minachting voor de zorgen en onzekerheden van burgers.

Wie niet erkent dat de samenleving dringend een antwoord nodig heeft op de tweedeling in de samenleving naast het antwoord op het vraagstuk van vluchten en migratie draagt eraan bij dat vluchten en migratie de gevangene wordt van de sociale en economische spanningen in de samenleving en dat het zondebok-mechanisme dat de kop lijkt op te steken, in stand blijft.

Vervreemding

Van 1977 tot 1983 was ik als pastoraal werker werkzaam in de parochie Nicolaas Monica in de Utrechtse wijk Ondiep. Een van de Vogelaarwijken/prachtwijken/krachtwijken en de wijk waar in 2007 rellen uitbraken als uiting van diepe sociale onvrede. De wijk werd afgegrensd en enkele dagen was Ondiep niet weg te slaan uit de media.

Toen ik in 1977 in Ondiep aan het werk ging, was de wijk getekend door het trauma van de de-industrialisatie van de jaren zeventig. Grote aantallen inwoners van Ondiep en Zuilen waren van vader op zoon, soms drie of vier generaties, werkzaam geweest bij grote staalbedrijven als Werkspoor en Demka. Ze waren na de lagere school in de vakschool van het bedrijf opgeleid en hadden nooit iets anders gezien. In de jaren zeventig sloten deze bedrijven en grote aantallen werknemers kwamen in de WAO terecht omdat iedereen wel inschatte dat deze mensen toch geen andere baan zouden vinden. In een wijk waar een mbo'er een uitzondering was, hadden de meesten onvoldoende basis voor flexibiliteit en omscholing.

Als pastoraal werker kwam ik achter de voordeur, letterlijk en figuurlijk. Ik kwam bij hen binnen en hoorde hun verhalen van terzijde geschoven zijn en vooral van een wereld waarin de vaste patronen en zekerheden verdwenen en die ze steeds minder begrepen. Loketten en formulieren werden steeds ingewikkelder en instanties werden steeds moeilijker toegankelijk. De man van de woningbouwvereniging die de huur kwam innen maakte plaats voor de acceptgiro. Je kon niet meer uitleggen waarom het deze maand er niet inzat om te betalen en dan op begrip rekenen. De kruidenier bij wie je nog wel eens iets op kon laten schrijven en die soms, als hij wist dat je echt slecht zat, ook wel eens iets doorhaalde, was vervangen door een vestiging van een supermarktketen. Ik heb gezien hoe mensen moesten vechten om overeind te blijven in een wereld die steeds minder de hunne was en waarvan ze steeds verder vervreemd raakten. Ik heb in die tijd een groot respect gekregen voor deze mensen. Ze waren niet heilig, dat wisten ze zelf ook wel, maar het gevecht dat ze moesten vechten om overeind te blijven in een steeds complexere wereld en waarvan ik achter de voordeur zoveel had gezien, maakte een blijvende indruk op mij.

Toen in 2002 Pim Fortuyn opkwam en in 2004 Geert Wilders zich afsplitste van de VVD-fractie in de Tweede Kamer, realiseerde ik me dat ik de oorsprong van hun opkomst had meegemaakt.

‘Flourishing communities’

Cordaid ontwikkelde in 2011-2012 het concept *flourishing communities*⁵³ als leidraad voor ons werk als uitdrukking van de overtuiging dat onze inzet in de strijd tegen armoede in de wereld uiteindelijk ging om het creëren van die *flourishing communities*: gemeenschappen waarin mensen sociaal, economisch, cultureel en spiritueel een bloeiend bestaan met elkaar zouden kunnen leiden. Het gaat in ontwikkelingssamenwerking immers niet om het realiseren van incidentele projecten op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg, landbouw en culturele ontwikkeling. Uiteindelijk moeten al die losse projecten hun plek vinden in een samenhangend geheel. Met *flourishing communities* wilde Cordaid, voorbij de afzonderlijke interventies van projecten en programma’s, het oog gericht houden op de impact die ze wilde realiseren. Daarin ging het er ook om lessen uit ons werk ter harte te nemen.

Een concrete les betrof een project op Atjeh na de tsunami van 2004. Het ging om het verbeteren van de huisvesting in een aantal getroffen dorpen. Na afronding van het project deed een Indonesische instelling een onderzoek naar het sociaal kapitaal en vergeleek daarbij dorpen die deel waren geweest van het project en dorpen die geen hulp hadden gehad. In de dorpen die deel hadden genomen aan het project waren beschadigde huizen hersteld en nieuwe gebouwd, maar de onderlinge verhoudingen in het dorp hadden eronder geleden. Spanningen tussen mensen die wel een nieuw huis hadden en mensen die geen nieuw huis hadden gekregen. Ongemakkelijkheden omdat er beschuldigingen waren geweest van vriendjespolitiek bij het verdelen van de hulp hadden het sociale weefsel van dorpen aangetast. In dorpen waar mensen niet tot het project hadden behoord, was er minder gebeurd, was er nog niet herstelde schade, maar was de sociale cohesie onaangetast. Hij was zelfs versterkt door de gezamenlijke inzet bij het aanpakken van de schade die door de tsunami was aangericht. Met alle goede bedoelingen van hulp en wederopbouw bleken sommige programma’s het sociaal kapitaal en daarmee de *flourishing community* te ondergraven. De studie bleek een belangrijke les om bij het ontwikkelen van wederopbouwprogramma’s niet alleen naar concrete en tastbare resultaten te kijken, maar ook naar de impact daarvan op de sociale netwerken in gemeenschappen.

53 Zie ook Martha Nussbaum, *Political Emotions: why love matters for justice*, Harvard: Harvard University Press, 2015. Hierin bouwt Nussbaum voort op eudaimonia (*human flourishing*) als centrale doelstelling van de inrichting van de samenleving.

*Flourishing communities*⁵⁴ als antwoord op maatschappelijke fragmentatie is niet hetzelfde als inclusieve ontwikkeling. Inclusieve ontwikkeling wordt onder andere gebruikt als kernbegrip in ontwikkelingssamenwerking als een oproep om ervoor te zorgen dat iedereen meeprofiteert van ontwikkeling en groeiende welvaart. Het moet het antwoord zijn op de groeiende tweedeling tussen rijk en arm. Het is echter een vorm van reductionisme, waarbij ontwikkeling wordt gereduceerd tot economische ontwikkeling en de tweedeling vooral in financieel-economische termen wordt gezien. Het is de weerslag van een tendens waarbij financieel-economische indicatoren niet alleen de belangrijkste maar welhaast de exclusieve referentie zijn voor inclusiviteit. *Flourishing communities* gaat over ‘heel de mens’: mensen zijn niet alleen sociaal-economische maar ook culturele en spirituele wezens. De tweedeling die zich maatschappelijk aandient, heeft ook sociale, culturele en spirituele dimensies. Er vindt echter nog een tweede reductionisme plaats in de invulling van het begrip inclusieve ontwikkeling: het reduceert mensen tot objecten van ontwikkeling, tot consumenten en cliënten die niet over het hoofd moeten worden gezien. Ook als dat reductionisme in de definitie van het begrip inclusieve ontwikkeling zit ingebakken, is het beleid en de praktijk van overheden en multilaterale organisaties wel de realiteit. Het *flourishing-communities*-concept draagt uit dat ieder mens bijdraagt en onmisbaar is om de samenleving tot bloei te laten brengen. Gemeenschapsvorming is geen ‘social engineering’ waarbij nieuwe eenheden met elkaar verbonden worden, maar een besef van verbondenheid dat het leven van ieder individu mogelijk maakt.

Het *flourishing-communities*-concept sluit aan op het communautaire denken dat onder meer door Charles Taylor en Michael Sandell is ontwikkeld. In deze benadering wordt de mens gezien als verbonden met de gemeenschap waarin hij leeft: we kunnen niet nadenken over mensen zonder ze te zien als onderdeel van een groter geheel dat hun bestaan mogelijk maakt en draagt. (zie ook de uiteenzetting over het katholiek sociaal denken in hoofdstuk 6). Die gemeenschap is niet het gevolg van onderhandelingen van individuen die daarin datgene regelen wat zij zelf niet individueel kunnen regelen of die daarin de meest effectieve of efficiënte uitkomst realiseren. Gemeenschap is de bestaansvoorwaarde van het individu. Gemeenschap is niet de uitkomst maar

54 In dit hoofdstuk concentreer ik mij op het concept *flourishing communities* binnen de Nederlandse context. In de wetenschap dat ook voor de gemeenschappen waaruit vluchtelingen en migranten vertrekken de vraag naar de effecten daarvan op de kwaliteit en de draagkracht van de gemeenschap alleszins relevant is, maar buiten het kader van deze achtergrondstudie valt.

het startpunt van het menselijk samenleven. Dit denken over gemeenschap als voorwaarde is in zijn essentie nauw verwant aan het Afrikaanse Ubuntu: ik ben omdat wij zijn. Ik kan als persoon niet bestaan als ik geen onderdeel uitmaak van een groter geheel. Voor het vluchtelingenvraagstuk is dat van belang omdat het er niet om gaat een gemeenschap te constitueren maar nu met nieuwe individuen, maar om de erkenning dat het in stand houden van de gemeenschap een vitale bestaansvoorwaarde is voor ons samenleven in welke samenstelling dan ook.

Een verbrokkelde samenleving

De afgelopen jaren gaat het met Nederland als *flourishing community* niet zo goed. Hoewel mensen hun eigen persoonlijk leven over het algemeen positief beoordelen, is het oordeel over de samenleving negatiever: ‘Met mij gaat het goed, met ons gaat het slecht’. Het lijkt erop dat het niet goed gaat met de collectieve schil om het individuele bestaan.

Exemplarisch is de ontwikkeling rond de gaswinning in Groningen, waar de inwoners van de provincie de indruk hebben dat de rest van Nederland graag van de zegeningen van het gas profiteert, maar hen verder aan hun lot overlaat. De blijvende problemen rond de toegang van mensen met een niet-Westerse migratieachtergrond laten zien dat hun deelname aan de *flourishing community* alsmaar achterblijft. Bijstandsgerechtigden voelen zich gediscrimineerd omdat ze bij voortduring gecontroleerd worden op twee tandenborstels. Oudere werklozen raken verbitterd als ze weer een volgende zinloze pro-forma-sollicitatie moeten doen. Mensen in schulden worden cynisch als de administratieve boetes en rentes een veelvoud worden van hun oorspronkelijke schuld. Individualisering, verzakelijking en meritocratie hebben geleid tot een cultuur waar iedereen vooral aan zijn eigen lot wordt overgelaten in een nieuw sociaal-darwinisme waarin de slimste, best opgeleide, meest ondernemende het best overleeft. Daarmee wordt het weefsel van de samenleving verzwakt en wordt *human flourishing* niet iets van de samenleving als geheel maar van de winnaars.

Zonder een overkoepelend concept van een *flourishing community* wordt een veelheid van beleidsmaatregelen bedacht die allemaal hun eigen rechtvaardiging hebben, maar die in hun samenhang het vertrouwen in de samenleving ondermijnen. Ze gaan uiteindelijk altijd over geld en versterken het beeld van mensen als object van beleid en versterken zo het reductionistische mensbeeld. Beleidsmakers zouden zich moeten afvragen wat maatregelen betekenen voor dat weefsel van de samenleving. Nu zal iedereen zich afvragen wat dat vage begrip *flourishing community* nu eigenlijk betekent

en of je het kunt meten en of je er een prijskaartje aan kunt hangen. Als dat niet kan, vindt men het al snel te soft en onhanteerbaar. Maar wie ziet dat de samenleving uit elkaar valt en zich realiseert dat dat niet te repareren valt met een beleidsmaatregel hier of een project daar, zal zich realiseren dat er een overkoepelend verhaal nodig is, ook als dat niet zomaar in kwantificeerbare indicatoren te gieten is.

De ontrafeling van de sociale samenhang in onze West-Europese samenlevingen heeft het vluchtelingenvraagstuk zo scherp op tafel gelegd. Financieel kunnen we het makkelijk aan, onze instituties bezwijken niet onder de vluchtelingen, maar omdat de scheidslijnen in de samenleving zo zijn verscherpt, loopt de spanning op. De verwaarlozing en het gevoel afgeschreven te zijn, dat aanzienlijke groepen in de onderste lagen van de samenleving ervaren, wreekt zich in de opvattingen over de opvang van vluchtelingen.

De Amerikaanse onderzoekster Arlie Russel Hochschild schreef in 2016 *Strangers in their own land*⁵⁵ naar aanleiding van haar onderzoek naar de aanhangers van de Tea-Party in de buurt van New Orleans. Als onderzoeker aan de links-liberale universiteit van Berkely dompelde ze zich middels participerende observatie een jaar lang onder in de levens van deze mensen. Ze ontwikkelde er wat ze noemde een ‘deep narrative’, een diepliggend verhaal dat de basis vormt van de opvattingen van deze Tea-Party-communities. Hun verhaal, zo schrijft Hochschild, is dat ze allemaal geloven in de Amerikaanse droom en die willen waarmaken. Met inzet, met ambitie, met opofferingen streven ze om verder en hogerop te komen. En wat ze de afgelopen jaren hebben gezien, is dat de politiek steeds weer nieuwe groepen voor heeft laten gaan: eerst de zwarten, toen de vrouwen, daarna de homoseksuelen, vervolgens de illegalen. En zij, degenen die al zo lang in de rij staan en ook graag vooruit willen, zien zichzelf voortdurend verder achterop raken. In een samenleving waarin prestaties en vooruitkomen de graadmeters zijn van succes, raakt succes steeds meer uit het zicht. Terwijl alle aandacht is gericht op deze minderheidsgroepen en er, terecht, veel aan gedaan wordt om hun achterstand ongedaan te maken, ervaren deze mensen uit de lagere middenklasse van Amerika dat zij achterop raken. Het bijtrekken van de achtergestelde groepen gaat ten koste van hen en niemand die voor hen opkomt. Zij voelen zich niet welvarend, niet hoogopgeleid noch kansrijk. Ze hebben niet het sociaal, cultureel, financieel en intellectueel kapitaal waarmee ze het ook zelf wel kunnen redden. Ze moeten het hebben van een samenleving

55 Arlie R. Hochschild, *Strangers in their own Land*, New York: The New Press, 2016.

waarin ze ingebed zijn en die hen de kans geeft, die hen mee opneemt in de beweging naar vooruitgang en stap voor stap verbetering. Zij voelen zich aan hun lot overgelaten en in die situatie redden ze het niet om op eigen kracht de Amerikaanse droom te verwezenlijken. Het roept een gevoel van verwaarlozing op.

In West-Europa vinden vergelijkbare processen van verwaarlozing plaats. Ook in West-Europa is er een onderliggend meritocratisch verhaal gegroeid waarin wordt ingezet op kansrijke, slimme mensen die mee kunnen doen en bij kunnen dragen in de snelle wereld van globalisering, digitalisering en flexibilisering. Zij zijn de winnaars en de dragers van de vooruitgang. Wie het niet redt heeft pech gehad. Ze kunnen terecht bij de voorzieningen die we voor hen in stand houden (hoewel steeds minimaler), maar daarin zit een boodschap van overbodigheid, van ballast voor de samenleving. Het zou in het ‘diep narrative’ voor Europa misschien wel eens zo kunnen zijn dat niet de zorg voor vluchtelingen, maar de verwaarlozing van de onderkant het echte probleem is.

Kunnen we praten?

In de aanloop naar de Tweede Kamerverkiezingen van 2017 startte Joris Luyendijk voor *de Correspondent* een project onder de titel ‘Kunnen we praten’, waarin hij zich ten doel stelde de Wildersstemmers te ontmoeten en te begrijpen. Dat leverde interessante gesprekken op en in zijn terugblik op de verkiezingen onder de titel ‘Anderhalf miljoen Wilders-kiezers kunnen geen ongelijk hebben’ nam hij het in democratische zin op voor deze stemmers.⁵⁶ Het fenomeen van de bezorgde en boze burger is in democratische zin volstrekt serieus te nemen en dat kan, zo betoogt Luyendijk, alleen met een consequent democratisch gesprek in onze samenleving. Niet door bij voorbaat in moreel-ethische zin die positie te veroordelen en buiten het gesprek te plaatsen, noch door op voorhand de positie van de aanhangers van Wilders als onhoudbaar en niet realistisch te verklaren.

In de aanloop naar de verkiezingen was er meer dan bij de vorige verkiezingen aandacht voor de stemmers op de PVV. Wat daarbij opviel was dat veel van zijn aanhangers hem zien als een breekijzer in een politieke cultuur waar zij geen toegang toe hebben. Wilders moet voor hen die toegang forceren. Het gaat deze kiezers niet om zijn programma (één A4) en er zijn er genoeg die denken dat Wilders nooit premier zou moeten worden. Daarmee leggen deze

⁵⁶ Joris Luyendijk, ‘Anderhalf miljoen Wilders-kiezers kunnen geen ongelijk hebben’, in: *NRC*, 18 maart 2017.

kiezers het democratisch gebrek bloot dat de afgelopen jaren is omschreven als de kloof tussen burgers en politiek. Het politieke debat is in zekere zin steeds verder verengd tot een debat waarin bij voorbaat is vastgesteld dat de globalisering, migratie en de Europese Unie vaststaande en daarmee niet meer ter discussie staande realiteiten zijn geworden. Juist dat op voorhand buiten de orde plaatsen van onderwerpen die deze kiezers bezorgd maken, heeft het democratisch gehalte van de politiek aangetast.

In een *flourishing-communities*-benadering kan het niet anders dan dat ook die ongemakkelijke vragen serieus genomen en besproken worden, dat we naast elkaar gaan staan en bereid zijn ons in elkaars situatie te verdiepen en er werk van te maken. Het betekent dat consequenties worden overwogen en keuzemogelijkheden inzichtelijk worden. Het gaat erom dat we ons niet overgeven aan ongrijpbare fenomenen, waarover we geen zeggenschap zouden hebben ‘omdat ze nu eenmaal gebeuren’. Nu toekomstvoorspellers ons vertellen dat we de keuze voor onze studie, ons werk en onze levenspartner in de toekomst beter kunnen overlaten aan de algoritmes van Google en Facebook, is de vraag naar menselijke zeggenschap wel degelijk aan de orde.⁵⁷ *Flourishing* gaat erover dat we zelf subject zijn van de toekomst en zeggenschap hebben over de keuzes die we maken. Daarmee is het ook een keuze voor het primaat van de mens.

‘Flourishing communities’: identiteit en diversiteit

Tijdens de verkiezingscampagne van maart 2017 was de Nederlandse identiteit een van de thema’s. Het is gebruikt uit electoraal gewin, er is lacherig over gedaan en het is als iets van de voorbije tijd terzijde geschoven. Zoals het ook in Duitsland en Frankrijk een onderwerp was van de verkiezingen van hetzelfde jaar en zoals het een rol speelde in het Brexit-referendum. Het onderwerp verdient het ten volle serieus genomen te worden. De natiestaat⁵⁸ zal voor de komende decennia de vorm zijn waarin de politieke gemeenschap zich organiseert. Het is een illusie te denken dat we die fase wel voorbij zijn.

Het Europese project geeft geen aanleiding alvast vooruit te lopen op het einde van de natiestaat. En die natiestaat heeft een gemeenschappelijk verhaal nodig waarmee mensen zich kunnen identificeren en waarin ze zichzelf én elkaar kunnen herkennen. De welvaartsstaat en de rechtsstaat zijn wel een

⁵⁷ Zie: <https://www.vpro.nl/programmas/tegenlicht/kijk/afleveringen/2017-2018/mensengoden-en-technologie.html>

⁵⁸ Het begrip natiestaat is hier gebruikt in lijn met Benedict Anderson's boek *Imagined Communities*, London: Verso Books, 2016.

noodzakelijke, maar geen voldoende voorwaarde. Een *flourishing community* gaat voorbij het beeld van de BV Nederland die in een leverancier-klantrelatie met zijn burgers treedt.

Dat verhaal beweegt zich tussen twee polen. Aan het ene uiteinde is er het romantische beeld van een mythische oer-Nederlandse identiteit die we van generatie op generatie hebben doorgegeven en die we moeten vasthouden en verdedigen tegen aanslagen van buiten. Het Nederland van de zeventiende eeuw was echt anders dan het verzuilde Nederland van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw en dat verschilt weer hemelsbreed van het moderne, liberale Nederland dat sinds het einde van de twintigste eeuw dominant is.

Aan het andere uiteinde het idee dat we allemaal anders zijn en dat die constatering ongeveer het enige is wat ons verenigt. ‘Allemaal anders’ betekent dat we een toevallige verzameling van zeventien miljoen mensen zijn en dat daarmee ook de grenzen die we om die zeventien miljoen mensen hebben getrokken willekeurig zijn. Nederland had net zo goed een deelstaat kunnen zijn van Duitsland (ook allemaal anders) en ook eenvoudigweg kunnen opgaan in Europa (nog veel meer anders-zijn). Grenzen worden dan betekenisloos omdat de scheiding tussen binnen en buiten betekenisloos is geworden. Tussen een mythisch Nederland en een ‘allemaal anders’-Nederland is behoefte aan een verhaal dat ten grondslag ligt aan onze gemeenschappelijke verantwoordelijkheid en dat ons definieert en onderscheidt. Er is geen reden om weg te lopen voor die laatste constatering. De sociologische wet dat elke gemeenschap insluitings- én uitsluitingscriteria heeft gaat ook op voor de natiestaat. Geen enkele groep heeft ondoorlaatbare grenzen, er vindt altijd grensverkeer plaats, maar dat doet niets af aan de realiteit van in- en uitsluiting.

Dat gemeenschappelijke verhaal dat ten grondslag ligt aan identificatie en herkenning is ongetwijfeld een lastiger opgave geworden in een samenleving die diverser wordt en meer open voor de buitenwereld, maar daarmee wordt de opgave niet minder noodzakelijk. Hoewel identiteit zich ontwikkelt en verandert, is het geen onmogelijke opgave om in een veranderende samenleving de vraag naar identiteit te beantwoorden.

Hoewel identiteit zich ontwikkelt en verandert, is het geen onmogelijke opgave om in een veranderende samenleving de vraag naar identiteit te beantwoorden.

Het onderzoek naar natievorming in fragiele staten⁵⁹, waar diversiteit in etniciteit, religie en taal de grootste uitdaging vormt, ontwikkelde een concept dat, vertaald en aangepast, ook in de Nederlandse context bruikbaar is.

Dat model onderscheidt drie lagen. De basis van het gemeenschappelijke verhaal is burgerschap. Het onwrikbare principe dat we voor de wet allemaal gelijk zijn. Daarmee is echter het verhaal niet af. De tweede laag is die waarin we een grote diversiteit van identiteiten hebben, als individu of als groep. In het model is er een aantal benoemd maar er is een eindeloze hoeveelheid te benoemen: Feyenoord-aanhangers onderscheiden zich van Ajax-fans, housemuziek-liefhebbers voelen zich echt anders dan luisteraars naar klassieke muziek, gelovigen kijken anders naar het leven dan ongelovigen, natuurliefhebbers kijken anders naar de omgeving dan mensen die zich alleen in de stad op hun plek voelen. De derde laag is die van een nationale identiteit waarin we een gemeenschappelijk verhaal hebben over onszelf als inwoners van de natiestaat, onze historische achtergrond, onze (on) hebbelijkheden.

Voor elk van de drie lagen geldt dat ze aan verandering onderhevig zijn en dat ze elkaar beïnvloeden, maar dat ze alleen in samenhang met elkaar in staat zijn het vraagstuk op te lossen hoe we samenhang houden in een diverse samenleving.

- Burgerschap is wel het fundament maar niet het einde van de discussie over identiteit. Gelijkheid voor de wet is wel de basis voor, maar niet het antwoord op onze religieuze en culturele diversiteit en het is ook niet hetzelfde als nationale identiteit. De gelijkheid voor de wet is niet voldoende om ons een gedeeld verhaal te geven. De wet is wel in staat grenzen te trekken waar we ons aan moeten houden, maar is een betrekkelijk bot wapen om samenhang te realiseren.

59 René Grotenhuis, *Nation-Building as necessary effort in fragile states*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2016.

- De individuele en groepsidentiteit dient zich te verhouden tot de burgerschapsidentiteit en een nationale identiteit om voldoende sociale cohesie te behouden en fragmentatie tegen te gaan.
- Het gemeenschappelijke verhaal van de natiestaat is niet noodzakelijkerwijs het verhaal van ieder individueel. Ook wie een grondige hekel heeft aan onze poldercultuur kan erkennen dat dat echt bij ons gemeenschappelijke verhaal hoort en wie niets heeft met de liberale agenda van Nederland kan wel zien dat dat is zoals wij ons met elkaar presenteren. Het gaat bij de nationale identiteit dus niet om datgene wat we allemaal in ons persoonlijk leven zo beleven en uitdragen, maar om datgene wat we met elkaar erkennen als gemeenschappelijke noemer.
- De individuele en groepsidentiteit is ingebed in burgerschap en nationale identiteit omdat persoonlijke en groepsidentiteit mogelijk wordt op basis van burgerschap, maar tegelijkertijd betekenisvol wordt als het zich verhoudt tot het gemeenschappelijke verhaal.
- De individuele en groepsidentiteit kan juist door die inbedding van publieke betekenis worden. Religie, cultuur en etniciteit hoeven ook niet krampachtig achter de voordeur gehouden te worden omdat ze in die inbedding niet grenzeloos en bedreigend worden, terwijl ze wel ten volle erkend worden als legitieme uitdrukking van wie we individueel of gezamenlijk zijn.

Het belangrijkste van dit model is dat het geen ‘zero-sum’-game is waarbij de ene identiteit ten koste gaat van de andere en er sprake zou zijn van een voortdurende competitie. De religieuze of etnische identiteit gaat niet ten koste van de burgerschapsidentiteit en de nationale identiteit is geen inbreuk op een religieuze of culturele identiteit. De realiteit is dat we ons in verschillende contexten op verschillende wijze identificeren en dat we er meestal goed in slagen die verschillende identificaties te hanteren zonder in crisis te geraken.⁶⁰ Dat geldt ook voor de samenleving. De samenleving is wel degelijk in staat om diversiteit een plaats te geven, ook als die diversiteit in culturele en religieuze zin van buiten onze grenzen komt.

60 Michelle Lamont duidt dat als interculturaliteit: het vermogen om een sterke eigen identiteit te hebben en tegelijk te integreren in een leidende cultuur, zie: Leonie Breebaart, ‘Praten over racisme met lotgenoten kan een grote troost zijn. Interview met Michelle Lamont’, in: *Trouw*, 16 november 2017. Het gaat er niet om de eigen identiteit te verwaarlozen om zo meer open te staan voor de identiteit van anderen.

Die nationale identiteit wordt door ons allemaal gemaakt (waar wijzelf of onze ouders ook geboren zijn) en verandert ook. Onze ouders en voorouders van de negentiende en begin twintigste eeuw zouden zich helemaal niet herkennen in de Nederlandse inzet voor homohuwelijk, abortus en euthanasie. Nieuwe inzichten en veranderende sociale en culturele omstandigheden hebben tot een grondige wijziging in opvatting van waarden en normen geleid.

Tegelijk is het zo dat we niet met een leeg vel voor ons beginnen. De Nederlandse identiteit is diepgaand beïnvloed door de strijd tegen het water. We praten altijd, ook als dat leidt tot waterige compromissen. Voor ons is de Tweede Wereldoorlog ijkpunt van wat goed en fout is, het is een belangrijke referentie voor politieke moraal. Het is ook onmiskenbaar Nederlands dat we voor alles regels en wetten maken, terwijl in andere landen juist het grijze gebied wordt gekoesterd als ruimte. Dat zijn lange historische lijnen. Maar als handelsnatie namen we overal wat van mee. Onze culinaire traditie (aardappelen, groente, vlees, jus) is ingrijpend veranderd sinds de jaren vijftig en niemand wil die verrijking kwijt. De Nederlandse taal is nog wel onze taal maar de grote invloed van het Engels en de wijze waarop in straattaal allerlei nieuwe culturen hun weg hebben gevonden in het taalgebruik van de jonge generatie, laat zien dat ook onze taal aan voortdurende verandering onderhevig is. In die beweging van verandering transformeren we ook onze oude tradities. We zijn allang geen christelijke natie meer en een groot deel van de bevolking heeft geen weet meer van de betekenis van Hemelvaart of Pinksteren, maar ook in een gesecculariseerd Nederland zijn dat heilige dagen.

Het gemeenschappelijke Nederlandse verhaal is de laatste dertig jaar schromelijk verwaarloosd. Deels door de opkomende globalisering, waardoor het verhaal van de natiestaat op weg naar de uitgang leek, deels doordat vanaf het midden van de jaren tachtig het spreken over de BV Nederland de indruk wekte dat de natiestaat niet meer was dan een leverancier die zijn producten en diensten zo goed en goedkoop mogelijk moest aanbieden aan zijn consumenten. In de postmoderne cultuur, die wars is van grote gemeenschappelijke verhalen omdat iedereen zijn eigen verhaal heeft, werd het formuleren van een gemeenschappelijk verhaal als achterhaald terzijde geschoven. Het debat over identiteit, zowel in Nederland als in andere Europese landen, hebben we grotendeels overgelaten aan Geert Wilders en zijn geestverwanten en is zo in een kwade reuk komen te staan. De noodzaak van een gemeenschappelijk verhaal van identificatie en herkenning moet worden erkend. Dat verhaal alleen is niet voldoende om die sociale samenhang te bewaren, maar ze is in onrustige tijden van globalisering en migratie wel heel erg noodzakelijk.

'Flourishing communities', migratie en vluchten

Het *flourishing-communities*-concept verbindt het vraagstuk van vluchten en migratie met dat van de maatschappelijke tweedeling. Sinds medio 2014 het aantal vluchtelingen dat Europa bereikte toenam, richt de spanning zich op twee groepen die beide met toelating worstelen. Allereerst zijn er mensen die zich in de marge voelen van de samenleving omdat ze niet meekunnen in het gewenste tempo van globalisering, digitalisering en flexibilisering. Ze voelen zich mentaal en politiek buitengesloten omdat hun roep niet wordt gehoord. Daarnaast zijn er de vluchtelingen die fysiek buitengesloten worden en die geen gehoor vinden voor hun vraag naar opvang en bescherming. Het moge duidelijk zijn hoe navrant het is dat twee groepen die zich beide in de marge van de West-Europese samenleving bevinden tegenover elkaar zijn komen te staan.

Flourishing communities gaat over participatie van beide groepen die verder gaat dan gedogen omdat iedereen ertoe doet en als handelend subject mee richting geeft aan de toekomst. Zo'n benadering heeft geen voorop vastgestelde uitkomst. Wie echt luistert naar gemarginaliseerde groepen in onze eigen samenleving zal moeten erkennen dat hun draagkracht in sommige gevallen en op sommige plaatsen niet toereikend is om plaats te maken voor vluchtelingen. Maar soms zal ook niet voorbijgegaan kunnen worden aan de behoefte van vluchtelingen aan opvang en bescherming. Het initiatief van Joris Luyendijk bracht boven tafel dat ook aanhangers van Geert Wilders erkennen dat je wel iets voor deze mensen moet doen. Maar niet als tegelijk voorbij wordt gegaan aan hun positie. De Europese regeringen zetten er nu op in om de vluchtelingen ver van de Europese buitengrens op te vangen omdat we dat samenhangende antwoord op zowel het vluchtelingenvraagstuk als dat van de maatschappelijke tweedeling niet hebben. Niet de opvang van vluchtelingen lijkt het probleem, maar het vermogen om met dat antwoord ook een antwoord te vinden op de afbrokkelende sociale samenhang ontbreekt.

Bangsamoro: flourishing community?

Sinds augustus 2015 ben ik regelmatig actief op het eiland Mindanao (Filipijnen), waar ik met mijn kennis en ervaring bijdraag aan het vredesproces tussen de Filipijnse regering en het Moro Islamic Liberation Front. Vanaf het begin van de jaren zeventig is er sprake van gewapend verzet van de Moro-bevolking (islamitisch) tegen de Filipijnse staat als antwoord op jarenlange discriminatie, onderdrukking en behandeling als tweederangsburgers. In de loop van veertig

jaar heeft het geleid tot honderdduizenden vluchtelingen: sommigen zijn definitief naar elders in het land vertrokken, anderen hebben regelmatig voor kortere of langere tijd elders een veilig heenkomen moeten zoeken om vervolgens weer terug te keren en de draad van hun bestaan weer op te nemen.

In 2014 werd een vredesverdrag gesloten dat voorziet in verregaande autonomie voor een deel van Mindanao met een moslimmeerderheid: het Bangsamoro-gebied. Daarin wordt expliciet erkend dat het gaat om het herstel van 'historical injustices' tegenover de Moro-bevolking en dat de autonomie de ruimte moet geven voor de eigen cultuur en identiteit. Zo is er in het gebied grote behoefte aan een instelling die microkredieten aan boeren geeft op basis van de islamitische filosofie ten aanzien van bankieren en is er behoefte aan een sterke groei van de productie van halal-voedsel.

Een van de meest uitdagende opgaven van het vredesproces is het creëren van een *flourishing community* voor alle inwoners van dat autonome gebied. Met een aandeel van ongeveer 70% zijn de moslims in de meerderheid, maar de christenen, vaak interne migranten die in de twintigste eeuw vanuit andere delen van de Filipijnen naar Mindanao zijn getrokken en de 'indigenous communities', stammen die hun traditionele cultuur en gewoonten hebben vastgehouden en noch moslim, noch christen zijn geworden, zijn ook duidelijk en zichtbaar aanwezig.

De constatering dat het onrecht uit het verleden moet worden hersteld en dat in het autonome gebied de cultuur van de Moro's alle ruimte moet krijgen, kan een vrijbrief zijn om voluit de eigen onderdrukte cultuur te laten domineren. Met alle risico's dat er nieuwe groepen ontstaan die zich achtergesteld voelen. De politiek belangrijke opgave voor het toekomstige bestuur van het autonome gebied is om daarin verstandig en ook terughoudend te zijn: het succes dat ze hebben behaald in de vredesonderhandelingen mag niet leiden tot nieuwe discriminatie. Het grote gevaar van 'meerderheidspolitiek' ligt op de loer en met de geschiedenis van onderdrukking en discriminatie zijn er bewegingen die, na zoveel jaren, die geschiedenis willen omkeren ten gunste van die onderdrukte identiteit.

Dat betekent dat het denken over burgerschap in dit nieuwe Bangsamoro-gebied cruciaal is: iedereen is even volwaardig deel van de Bangsamoro-gemeenschap, onafhankelijk van de vraag naar religieuze of etnische afkomst. Zonder dat is een *flourishing community* in het autonome gebied van de Moro's ver buiten bereik.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions. It emphasizes that every sale, purchase, and expense must be properly documented to ensure the integrity of the financial statements. This includes keeping receipts, invoices, and bank statements in a secure and organized manner.

The second part of the document provides a detailed overview of the accounting cycle. It outlines the ten steps involved in the process, from identifying the accounting entity to preparing financial statements. Each step is explained in detail, with examples provided to illustrate the concepts. The cycle is presented as a continuous loop that repeats every year.

The third part of the document focuses on the classification of accounts. It explains how to distinguish between assets, liabilities, and equity accounts, and how to further categorize them into current and long-term items. This classification is essential for preparing the balance sheet and understanding the company's financial position.

The fourth part of the document discusses the recording of transactions. It covers the process of debiting and crediting accounts, as well as the use of T-accounts to visualize the flow of debits and credits. The document provides several examples of how to record common business transactions, such as sales, purchases, and payments.

The fifth part of the document addresses the adjustment process. It explains why adjustments are necessary and how they affect the financial statements. The document lists the five types of adjustments: accruals, deferrals, depreciation, amortization, and valuation adjustments. Each type is explained with examples and the corresponding journal entries.

The sixth part of the document discusses the preparation of financial statements. It outlines the steps involved in calculating net income, preparing the income statement, balance sheet, and statement of cash flows. The document provides a comprehensive example of how to prepare these statements for a company, showing the flow of data from the ledger to the final financial reports.

The seventh part of the document covers the closing process. It explains how to close the temporary accounts (revenues, expenses, and dividends) to the permanent equity account. The document provides the journal entries for each step of the closing process and explains how the closing process affects the beginning balances of the next accounting period.

The eighth part of the document discusses the importance of internal controls. It explains how internal controls help to prevent errors and fraud, and how they ensure the accuracy and reliability of the financial information. The document lists several key internal control principles, such as segregation of duties and independent verification.

The ninth part of the document provides a summary of the key concepts covered in the document. It reviews the accounting cycle, the classification of accounts, the recording of transactions, the adjustment process, the preparation of financial statements, and the closing process. This summary is intended to reinforce the reader's understanding of the material.

The tenth part of the document contains a glossary of key terms and definitions. It provides clear and concise explanations of important accounting concepts, such as assets, liabilities, equity, revenues, and expenses. This glossary is intended to serve as a quick reference for the reader.

Deel III

Vooruitblik

Hoofdstuk 9

Tussen opportunisme en beleid

Sinds 2015 verkeert Europa in een impasse over de opvang van vluchtelingen en migranten van buiten Europa. Het toch al moeizame proces om tot een samenhangende aanpak te komen is tot stilstand gekomen. Initiatieven tot gezamenlijk beleid stuiten op verlamdend verzet van individuele lidstaten of coalities van lidstaten. De facto zijn we beland in een praktijk waarin de toegangsdeur naar Europa zoveel mogelijk wordt dichtgeduwd.

Vluchtelingenopvang voor een kleine groep

Het dichtduwen van de Europese toegangsdeur gebeurt via drie ‘frontlijnen’:

- De eerste frontlijn bevindt zich binnen de landen van de EU waar vrijwel overal de discussie over opvang en bescherming van vluchtelingen hoog is opgelopen. Niet alleen in de notoire dwarsliggers als Polen en Hongarije, ook in tot voor kort gastvrije landen als Zweden en Duitsland woedt die strijd. Soms worden er door vluchtelingenorganisaties successen geboekt zoals de herziening en de facto uitbreiding van het kinderpardon in Nederland. Maar de algemene trend is een stringenter asielbeleid.
- De tweede frontlijn bevindt zich aan de grenzen van Europa: in Griekenland, Malta, Italië en Spanje. De toegang tot Europa wordt steeds moeilijker. De mediterrane landen doen er alles aan om vluchtelingen en migranten die de oversteek naar Europa wagen op afstand te houden.

- De derde frontlijn bevindt zich buiten Europa: in Turkije en Noord-Afrika waar de drempels voor vluchtelingen en migranten steeds verder verhoogd worden om zo de toegang naar Europa te beperken.

De toegang tot Europa staat daardoor nog maar op een klein kiertje en het wordt alsmear moeilijker om door die kier te glippen. Vluchtelingenopvang in Europa is daarom slechts weggelegd voor een kleine groep die financieel, fysiek, sociaal en cultureel sterk en rijk genoeg is om door die kier te glippen.

(On)bedoelde gevolgen

Het alsmear verder sluiten van de toegangsdeur tot Europa in een poging de toestroom te beperken heeft twee belangrijke gevolgen. Het eerste is dat de opvang die aan vluchtelingen geboden wordt in de grenslanden van Europa tot ver beneden aanvaardbare standaarden is gedaald. De gebeurtenissen van de zomer van 2020 toen het kamp Moria op Lesbos in vlammen opging was, onthulden de al jarenlang bestaande inhumane situatie op de Griekse eilanden. Het betreft zowel de levensomstandigheden in de opvang zelf als de lange wachttijden voor behandeling van asielaanvragen. Dat leidt er weer toe dat vluchtelingen liever de weg naar de illegaliteit opgaan als men eenmaal in Europa is dan afwachten tot de procedure is doorlopen. Een oplossing daarvoor is niet in zicht zolang de lidstaten van de EU niet samen hun verantwoordelijkheid nemen.

Het tweede gevolg van het verder dichtduwen van de toegangsdeur is dat vluchtelingen die opvang en bescherming het hardst nodig hebben die steeds moeilijker kunnen krijgen. De prijs om door te dringen tot Europa wordt steeds hoger. De kosten om de barrières te overwinnen worden hoger. Alleen wie voldoende kapitaal bij elkaar kan vergaren voor die tocht en wie voldoende netwerken en contacten kan mobiliseren, zal in staat zijn om succesvol deze weg af te leggen. Daarmee is de gedachte achter het Vluchtelingenverdrag dat de internationale gemeenschap kwetsbare slachtoffers van oorlog en geweld beschermt, steeds verder uit beeld aan het raken.

Het sluiten van de toegang heeft ook te maken met het feit dat Europa wel een ingang heeft, maar geen uitgang lijkt te hebben.

Het sluiten van de toegang heeft ook te maken met het feit dat Europa wel een ingang heeft, maar geen uitgang lijkt te hebben. Wie eenmaal erin geslaagd is om in Europa voet aan wal te zetten, maakt een meer dan grote kans om te blijven. De lange duur van de procedures maakt de kans om uiteindelijk voldoende grond te hebben op verblijf groot. De maatschappelijke steun voor verblijf neemt toe met de jaren dat men in Europa verblijft en met name voor alleenstaanden is het altijd de moeite waard om, met steun van legaal verblijvende netwerken van landgenoten, zonder vergunning alsnog proberen te overleven. Die praktijk maakt ook dat de inzet van mensen om alsnog te proberen Europa te bereiken en daarvoor middelen te mobiliseren, groter wordt: als het lukt is de kans om op een of andere manier te kunnen blijven, aanzienlijk.

De maatschappelijke en politieke druk om het aantal vluchtelingen in Europa te beperken leidt er vervolgens toe dat de frontlijn steeds verder weg gelegd wordt. Hoewel juristen en maatschappelijke organisaties geen goed woord overhebben voor het beleid van Europa om ver van de Europese grenzen effectieve barrières op te richten voor de komst van vluchtelingen, gaat dat proces verder omdat politici het als enige mogelijkheid zien om het aantal vluchtelingen en migranten dat Europa bereikt op een zodanig niveau te houden dat het politiek te hanteren is tegenover de groeiende invloed van politieke stromingen die vluchten en migratie tot speerpunt van hun campagne hebben gemaakt.

Eerder is gewezen op de neiging om het vluchtelingenprobleem vooral binnen de context van Europa te bekijken: wat betekent het voor ons, welke vluchtelingen en hoeveel komen er naar ons toe? Daarmee dreigt voortdurend de indruk te ontstaan dat het probleem van vluchten en eveneens van aanbodmigratie in Europa moet worden opgelost en dat het afhangt van onze politieke wil om deze oplossing te bieden.

De eerder gepresenteerde getalsmatige analyse van de plaats waar slachtoffers van oorlog bij het zoeken naar opvang en bescherming terechtkomen, maakt duidelijk dat er geen basis is voor de gedachte dat de oplossing van het vluchtelingenvraagstuk in Europa kan plaatsvinden. Opvang in Europa is slechts een klein onderdeel van een veel complexer proces, waarvan het zoeken van tijdelijke bescherming in eigen land, het zoeken van mogelijkheden voor opvang en bescherming in buurlanden en de optie om naar Europa te gaan onderdeel uitmaken.

Conflictpreventie en conflictbeheersing

Voordat de vraag naar opvang en bescherming gesteld wordt, is er de vraag hoe in de internationale politiek conflicten kunnen worden voorkomen en hoe ze, als ze uitbreken, kunnen worden beheerst. De huidige crisis in het Midden-Oosten dwingt ons opnieuw na te denken over onze West-Europese/ Amerikaanse strategie in deze. Zonder uitgebreid in te kunnen gaan op de mogelijke factoren die daarbij een rol hebben gespeeld, lijkt het duidelijk dat de interventies in Irak, Syrië en Libië niet hebben geleid tot het voorkomen of snel beheersen van de conflicten in deze landen. Het omverwerpen van het regime van Saddam Hoessein in Irak was het einde van een wrede dictatuur maar tegelijk het begin van een fase van inmiddels vijftien jaar instabiliteit en voortdurende conflicten met de opkomst van IS als onderdeel.⁶¹

De klassieke rol van de Westerse landen als de politieagent van de wereld, in staat om met politieke, militaire en economische interventies hun gezag tot gelding te brengen, lijkt niet meer goed te werken. De complexiteit van regionale conflicten door de aanwezigheid van rivaliserende regionale spelers (Saoedi-Arabië, Turkije, Iran) maakt de effectiviteit van directe interventies hoogst twijfelachtig. In het politieke debat wordt regelmatig verwezen naar een herleving van de Koude Oorlog, maar de interventielogica die werkzaam was gedurende de Koude Oorlog met twee duidelijke machtsblokken en met deze beide blokken verbonden regionale spelers is niet meer effectief. De kortdurende periode van Amerikaanse unipolariteit die volgde op de implosie van de Sovjet-Unie is inmiddels ook voorbij. Tijdens de oorlogen in voormalig Joegoslavië was die politieke en militaire interventiestrategie nog in staat afdoende conflictbeheersing te realiseren en politieke oplossingen af te dwingen.

Voor de toekomst van de vluchtelingenproblematiek is het van groot belang dat er nieuwe politieke interventies tot conflictpreventie en conflictbeheersing worden ontwikkeld.

Stabiele opvang in eigen land en in buurlanden

Als 60% van de mensen in oorlogsgebieden in eigen land blijft en 30% van hen in buurlanden een veilig heenkomen zoekt, moet het vanzelfsprekend zijn dat de hulp van Europa voor vluchtelingen daar begint.

61 Hal Brands & Peter Feaver, 'Was The Rise of ISIS Inevitable?', *Survival: Global Politics and Strategy*, 2017, 59, p. 7-54. Zie: <https://www.iiss.org/publications/survival/2017/survival-global-politics-and-strategy-junejuly-2017/593-02-brands-and-feaver>

De grote betekenis van opvang in de regio kwam in het voorjaar van 2015 aan het licht toen ruim een miljoen Syrische vluchtelingen zich via Griekenland in Europa meldden. Er was sprake van een plotselinge groei in een oorlog die op dat moment al vier jaar duurde. Die groei werd veroorzaakt omdat de oorlog ineens een veel grotere schaal had bereikt of omdat nieuwe groepen door de oorlog werden getroffen. Een belangrijke reden van deze plotselinge groei lag in de falende opvang in de regio. Zowel in 2014 als begin 2015 kondigden de UNHCR en het Wereldvoedselprogramma (WFP) een verlaging van de rantsoenen aan in de vluchtelingenkampen. Volstrekt ontoereikende bijdragen van donorlanden van de VN zorgden ervoor dat deze organisaties onvoldoende geld hadden om voldoende rantsoenen samen te stellen. Die dubbele verlaging was voor mensen in de kampen het sein om geen vertrouwen meer te hebben dat opvang in de regio hen een toekomst zou bieden. En ook de nieuwe vluchtelingen uit Syrië was die informatie niet ontgaan. Daarmee was de tijd gekomen om de vluchtelingenkampen in de regio te ontvluchten of helemaal te mijden en de weg naar Europa in te slaan. Pas toen in 2016 opnieuw de vraag naar de financiering van de opvang in de regio aan de orde was, bleken de donorlanden bereid om hun bijdrage aan de opvang te verhogen. In samenhang met de overeenkomst met Turkije bleek er ook bereidheid om de bijdrage in de kosten van opvang in Jordanië en Libanon zo te verhogen dat er sprake kon zijn van een minimale maar aanvaardbare kwaliteit.

De sociale, culturele en religieuze verwantschap die er is tussen buurlanden maakt opvang in de regio van beide kanten min of meer vanzelfsprekend. Ontvangende landen herkennen vluchtelingen als deel van hun eigen sociale, culturele en religieuze patroon. Vluchtelingen voelen zich sneller thuis in een land waar ze de taal en cultuur herkennen en zich in die zin niet als vreemdeling zien.

Voor ontvangende buurlanden is er naast de vanzelfsprekendheid ook aarzeling en argwaan. De angst om het conflict te importeren en op eigen grondgebied geconfronteerd te worden met de politieke en/of etnisch-religieuze spanningen is steeds aanwezig (zie de vlucht van de Hutu's naar de Democratische Republiek Congo in 1994). Ook de spanningen op de arbeidsmarkt als gevolg van concurrentie op loon wordt gezien als een potentiële bron van interne conflicten in het land van opvang.

Opvang in de regio is inmiddels de panacee geworden van politici om het probleem van vluchtelingen op afstand te houden. Door de overeenkomst met Turkije in het voorjaar van 2016 leek het of er iets nieuws ontstond: opvang in de regio in plaats van doorreizen naar Europa. De realiteit voor

en na die Turkije-deal was dat het merendeel van de vluchtelingen in de regio werd opgevangen, ook in Turkije. Ook wie de gastvrijheid van Europa hoog wil houden, kan niet anders dan een krachtig pleidooi houden voor goede opvang in de regio omdat nu eenmaal 90% van de vluchtelingen in eigen land blijft of naar de buurlanden gaat. De omvang van de opvang in Europa is van marginale invloed op dat percentage.

Wil Europa de opvang in de regio serieus nemen dan zijn drie dingen van belang:

- De kwantiteit van de opvang: we besteden er te weinig geld aan en pas als de crisis groot genoeg is, zoals in 2015, zijn we bereid iets te doen. Het is ook een noodzakelijke vorm van internationale steun aan de landen die de last van de opvang in de regio dragen.
- De kwaliteit van de opvang. De programma's van opvang in de regio moeten op een beduidend hoger niveau komen zodat mensen meer zinvolle besteding van hun tijd hebben en zodat ze hun tijd besteden op een manier die hen beter toerust voor terugkeer naar hun eigen land.
- De continuïteit van de opvang. De realiteit van oorlogen zoals in Syrië is dat ze niet snel voorbij zijn en dus zal de opvang in de regio niet van de ene ronde van financiering naar de andere kunnen hobbelen met voortdurende onzekerheid over het door kunnen gaan van programma's.

Er is dringend behoefte aan een lange-termijn-financiering voor de opvang in de regio. Internationaal gezien zouden er afspraken moeten komen om die kosten niet ten laste te brengen van het budget voor internationale samenwerking. Doordat tot nu toe de opvang onderdeel is van dat budget ontstaat het perverse effect dat opvang in de regio een steeds groter deel opeist van het budget waarmee bijgedragen kan worden aan stabiliteit en ontwikkeling in kwetsbare landen als Afghanistan, Zuid Soedan en de Democratische Republiek Congo (DRC). Dan laten we de kraan wagenwijd openstaan terwijl we ondertussen staan te dweilen om de gevolgen van instabiliteit op te vangen.

De grote internationale VN-organisaties (UNHCR, UNICEF, Wereldvoedselprogramma (WFP)) hebben voldoende mogelijkheden om opvang te organiseren als er maar voldoende geld is en als dat geld maar voldoende structureel is om grote opvangoperaties niet alleen te starten maar ook door te zetten. De kennis en ervaring is er. Tientallen jaren ervaring in crisisgebieden van Biafra en Bangladesh in de jaren zeventig tot Syrië,

Myanmar en Somalië nu hebben daaraan bijgedragen. Ook de mensen zijn er waarbij het overgrote deel afkomstig is uit de regio, hetgeen goed is voor de lokale werkgelegenheid. Bij de opvang van vluchtelingen in de regio vindt wel een verschuiving plaats van opvang in kampen naar opvang in de stad: steeds vaker mijden vluchtelingen de opvangkampen vanwege het isolement en het gebrek aan mogelijkheden.

Ook mondiale maatschappelijke organisaties zoals het Rode Kruis, Oxfam, Caritas Internationalis, Worldvision en andere spelen een belangrijke rol in die opvang. De organisaties die zich in Nederland verenigd hebben in de Samenwerkende Hulporganisaties (SHO)/Giro555 zijn, met hun internationale netwerken, vrijwel allemaal actief in de vluchtelingenopvang in en om conflictgebieden. Ze opereren vrijer, en kunnen makkelijker aanhaken bij maatschappelijke initiatieven in de regio omdat ze vaak netwerken hebben met lokale kerken en maatschappelijke organisaties, waardoor ze meer met de haarvaten van de lokale samenleving verbonden zijn. Bovendien slagen ze erin om specifieke onderwerpen op de opvangagenda te zetten, die in de grootschalige en generieke opvang van de multilaterale organisaties onvoldoende aandacht krijgen (ouderen, gehandicapten, etnische minderheden).

Terugkeer en wederopbouw

Terugkeer is belangrijk voor wederopbouw. De uittocht van grote groepen vluchtelingen leidt tot een *braindrain* die de mogelijkheden voor wederopbouw ondermijnt. Dat is een feitelijke constatering, geen moreel oordeel over individuele vluchtelingen en de keuzes die zij maken. Het zijn de meest inventieve doorzetters, verhoudingsgewijs jong en goed opgeleid, met goede contacten, financiële mogelijkheden die de oversteek naar Europa wagen. Het zou een interessante vraag zijn (hoewel moeilijk te beantwoorden) in hoeverre de *braindrain* vanuit Bosnië en Afghanistan geleid heeft tot de niet goed van de grond gekomen wederopbouw en voortdurende instabiliteit in die landen. Te veel mensen met potentie hebben hun land verlaten en dragen niet langer bij aan economische ontwikkeling, maar ook aan de stabiliteit van instituties en het politieke systeem. Zij steunen financieel nog steeds hun familie, maar dat heeft geen effect op de noodzakelijke versterking van de instituties en de sociale en intellectuele basis van hun land van herkomst.

Mensen die terugkeren naar hun land en degenen die tijdens de oorlog zijn gebleven, kunnen niet zonder de steun van de internationale gemeenschap bij de wederopbouw van hun land. Ze hebben individueel en collectief behoefte aan individuele ondersteuning en hulp:

- Er is heel veel nodig en over een heel breed terrein. Op alle terreinen is er veel schade en zijn er veel tekorten. Voor elk programma (onderwijs, gezondheidszorg, vrouwen, economie, water, energie, communicatie ...) is een onderbouwde argumentatie te geven. Het gevolg is een veelheid van programma's die hun eigen rechtvaardiging vinden in de behoefte onder de bevolking, maar die bij elkaar nog niet tot een samenhangend en elkaar versterkend programma leiden.
- Er is heel veel nodig, maar tegelijk is er heel weinig om op te bouwen. Instituties, organisaties zijn in de oorlog verdwenen of verschrompeld. Veel goedopgeleide burgers zijn gevlucht waardoor de mensen die ter plaatse zijn en die de wederopbouw ter hand zouden moeten nemen, ontbreken. Het gevolg is dat er heel veel in handen wordt gelegd van of genomen door buitenstaanders, zowel buitenlandse medewerkers van hulporganisaties als terugkerende vluchtelingen. Dat laatste lijkt een gouden match, maar ook mensen die jaren in het buitenland hebben gezeten en terugkeren zijn niet zomaar de juiste mensen met netwerken en legitimiteit.
- Er is heel veel nodig en dat moet van buiten komen, maar ook na een burgeroorlog en verwoesting willen samenlevingen niet het gevoel van afhankelijkheid hebben dat vaak gepaard gaat met grootschalige hulp. Zeker als daar ook nog voorwaarden aan worden gesteld die men als inbreuk op de eigen cultuur en traditie ervaart, ontstaat er snel een ongemakkelijke relatie tussen de hulpvragende bevolking en de hulpverlenende internationale gemeenschap.
- Doordat er sprake is van een oorlogsgebied en van een ondoorzichtige situatie met zwakke organisaties gaat een groot deel van het geld op aan veiligheidsvoorzieningen en aan procedures en controles die de juiste besteding van het geld moeten waarborgen. Via een lange keten van aannemers, onderaannemers en onder-onderaannemers worden projecten en programma's aanbesteed. In sommige gevallen is al ten minste de helft van het ter beschikking gestelde geld aan deze veiligheids- en anti-corruptievoorzieningen besteed voordat aan de daadwerkelijke uitvoering wordt begonnen.

Deze problemen en dilemma's die inherent zijn aan wederopbouw na een conflict laten zich niet snel oplossen. Ze zijn inherent aan wederopbouw na een oorlogssituatie en er zijn geen oplossingen die ons helpen deze problemen te voorkomen. Ze zullen er altijd zijn, vragen om voortdurende reflectie en zelfreflectie om in de concrete context werkbare oplossingen te bedenken om

zo goed mogelijk met deze tegenstrijdigheden om te gaan. Het past ook niet in het kader van dit boek om hier uitgebreid op in te gaan.

Naast het probleem van de effectiviteit ontbreekt vaak continuïteit. De fase van vredeonderhandelingen en vredesakkoorden krijgt veel internationale aandacht en de internationale gemeenschap wil graag deel zijn van dit succes, maar wanneer de aandacht verschuift naar nieuwe brandhaarden, dreigt ook de aandacht voor wederopbouw te verschuiven. Programma's vallen stil of moeten dan noodzakelijkerwijs hun activiteiten terugschroeven, waardoor wederopbouw ook snel weer stilvalt.

Sociaal-economische ontwikkeling en ontwikkelingssamenwerking

Het grootste probleem van opvang in de regio is het gebrek aan werkgelegenheid en daarmee het risico van uitzichtloosheid en verveling onder de vluchtelingen. In de crisis om Syrië begint dat een probleem te worden, in combinatie met de zorg van de samenleving in de omliggende landen over verdringingseffecten op de arbeidsmarkt. De vluchtelingen worden veroordeeld tot een doelloos bestaan, waarin velen het zicht op de toekomst verliezen en er sprake is van verloren jaren. Een klein deel weet daaraan te ontsnappen door het werk zelf te organiseren: ze organiseren kleine winkeltjes, werkplaatsen, kapperszaken in vluchtelingenkampen of in de wijken waar ze een geïmproviseerde plek hebben kunnen vinden om te wonen en te werken. Een deel slaagt erin om tussen de mazen van de wet en regelgeving in het ontvangende land werk te vinden. Maar dan nog is er een grote groep die niet veel om handen heeft en zijn tijd doodt in thee- en koffieshops en vooral tobt over achtergebleven familie, over kwijtgeraakte bezittingen en de vraag hoe het in de toekomst verder moet.

In vrijwel alle buurlanden die grote aantallen vluchtelingen opvangen, is sprake van toenemende sociale spanningen zowel in de huisvesting als op de arbeidsmarkt.⁶² De snelle toevloed van werknemers voor de arbeidsmarkt leidt tot met name vergroting van het aanbod in de informele sector en heeft daar zowel effecten op de salarissen (die gaan dalen) en op de positie van lokale

62 Ximena Del Carpio & Mathis Wagner, *The Impact of Syrian Refugees on the Turkish Labor Market*, 2016. Zie: http://conference.iza.org/conference_files/AMM_2016/wagner_m10270.pdf / Svein Erik Stave & Solveig Hillesund, 'Impact of Syrian refugees on the Jordanian labour market', *Report of the International Labour Organization Regional Office for the Arab States and Fafo*, 2015. Zie: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/--arabstates/--ro-beirut/documents/publication/wcms_364162.pdf

werknemers (waar verdringing plaatsvindt). Zowel in Turkije als Jordanië is sprake van misbruik van de kwetsbare positie van vluchtelingen als van groeiende competitie voor de meest kwetsbare (laaggeschoolde, laagbetaalde) Turkse werknemers.

Investerings in sociaal-economische ontwikkeling van opvanglanden inclusief de basisvoorzieningen als onderwijs en zorg zijn ook noodzakelijk omdat het overgrote deel van de vluchtelingen niet meer in opvangkampen verblijft. Van de Syrische vluchtelingen in de regio bevindt 90% zich niet in een vluchtelingenkamp. Die trend, waarbij steeds meer vluchtelingen zelf onderkomen en toegang tot voorzieningen organiseren is al langer zichtbaar in de wereld van humanitaire organisaties. Het leidt ertoe dat het inrichten van voorzieningen voor vluchtelingen in samenhang met de ontwikkeling van bestaande voorzieningen van opvanglanden moet gebeuren.

Wat voor vluchtelingen geldt, geldt *a fortiori* voor migranten die in de hoop op een beter bestaan Europa proberen te bereiken. In 2018 publiceerde het Nederlandse ministerie voor Ontwikkelingssamenwerking en Buitenlandse Handel de studie *Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika: een analyse van armoede en ongelijkheid in de context van transitie*.⁶³ In die studie concludeert het ministerie dat er jaarlijks vijftien tot twintig miljoen banen nodig zijn voor jonge Afrikanen die voor het eerst de arbeidsmarkt betreden. Maar de economische groei die Afrika de afgelopen jaren kent, heeft zich niet vertaald in groei van de werkgelegenheid. Ook de Mo Ibrahim-foundation constateert in zijn jaarlijkse rapport dat er sprake is van *jobless growth* en dat de meeste landen niet in staat zijn om een adequaat antwoord te vinden op de groei van de bevolking en de verwachtingen van de jeugd. Als jaar na jaar het aantal jonge mensen op zoek naar werk en inkomen in die omvang groeit, is gereguleerde migratie naar Europa, ook als de vraag naar arbeid de komende jaren zou toenemen als gevolg van vergrijzing, geen serieus alternatief. Naar Europa komen kan slechts voor een heel klein aantal migranten de oplossing bieden voor hun ambitie tot een beter leven met meer ontplooiingsmogelijkheden.

Met die realiteit onder ogen zal een bijdrage van Europa aan meer perspectief voor een jonge generatie in Afrika zelf geboden moeten worden.

63 Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie, 'Transitie en inclusieve ontwikkeling in Sub-Sahara Afrika. Een analyse van armoede en ongelijkheid in de context van transitie', *I/OB-rapport nr 422*, Den Haag, 2018. Zie: <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/publicaties/2018/04/01/422-iob-eeen-analyse-van-armoede-en-ongelijkheid-in-de-context-van-transitie-transitie-en-inclusieve-ontwikkeling-in-sub-sahara-afrika>

Het is hoog tijd dat we ontwikkelingssamenwerking opnieuw uitvinden.⁶⁴ Die heruitvinding begint bij de constatering dat Afrika twee voorwaarden voor een betere toekomst in handen heeft: een jonge dynamische bevolking en een grote rijkdom aan natuurlijke hulpbronnen. En bij de constatering dat in de afgelopen dertig jaar flinke vooruitgang is geboekt op het realiseren van basisvoorzieningen in onderwijs en gezondheidszorg. De overheden in de meeste Afrikaanse landen zijn er de afgelopen periode in geslaagd om – met buitenlandse hulp – de overgrote meerderheid van de kinderen op school te krijgen en basisgezondheidszorg op te zetten voor jonge kinderen en zwangere vrouwen. Tachtig procent van de kinderen gaat in Sub-Sahara Afrika naar de basisschool. Het sterftecijfer van kinderen onder de vijf jaar is in de periode van de Millennium Development Goals gehalveerd en het sterftecijfer van moeders rond de bevalling is met 45% gedaald.⁶⁵ Er is nog genoeg ruimte voor verbetering, zowel wat betreft de kwantiteit als de kwaliteit van deze basisgezondheidszorg, maar de grootste uitdaging voor de komende decennia ligt in het bieden van perspectief voor de jonge en groeiende bevolking van het continent.⁶⁶ Het aantal Afrikaanse burgers onder de vijftien jaar bedraagt ruim 40% van de totale bevolking en naar verwachting zal de bevolking van het continent tegen 2060 verdubbeld zijn van 1,3 miljard nu naar 2,8 miljard. In een nieuw denken over internationale samenwerking zal het erom gaan het potentieel van het continent te helpen ontwikkelen.

Het is hoog tijd dat we ontwikkelingssamenwerking opnieuw uitvinden.

64 René Grotenhuis, *Grenzeloos Eigenbelang, armoede uitbannen in een veranderende wereld*, Volendam: Stichting Lm Publishers, 2013, p. 151-162.

65 United Nations, *The Millennium Development Goals Report*, New York, 2015. Zie: [http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20\(July%201\).pdf](http://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf)

66 David Canning, Sangeeta Raja, and Abdo S. Yazbeck, 'Africa's Demographic Transition Dividend or Disaster?', *World Bank*, Washington DC, 2015. Zie: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22036/AfrDemographicTransitionOVERVIEW.pdf?sequence=5&isAllowed=y>

Er is dringend behoefte aan een Marshallplan voor Afrika dat in ten minste drie opzichten lijkt op het Marshallplan dat Europa na de Tweede Wereldoorlog uit de ellende van de naoorlogse situatie trok. Een Afrikaans Marshallplan zal allereerst een signaal zijn dat er perspectief is, dat Europa niet afzijdig blijft bij de uitdagingen die de bevolking van het continent ziet. Ook het Marshallplan betekende niet dat direct alle problemen voor de bevolking over waren (tot ver in de jaren vijftig werd het beleid bepaald door zuinigheid en ‘de broekriem aanhalen’), maar het was duidelijk dat er een kantelpunt werd gerealiseerd van waaruit men verder kon.

Het tweede vergelijkingspunt betreft de aard van de hulp. Het gaat de komende jaren om het realiseren van een hefboomwerking. Internationale samenwerking is niet langer het creëren van turn-key-voorzieningen, maar het inzetten van mechanismen die het bestaande potentieel aan menselijk en natuurlijk kapitaal van het continent tot ontplooiing zullen brengen.

En het derde is dat er een mengsel van belangen speelt. In de tijd van het Marshallplan ging het – naast het humanitaire aspect – om het stoppen van het communisme en het creëren van een koopkrachtige afzetmarkt voor de Amerikaanse economie. Een Afrikaans Marshallplan zal – naast de humanitaire kant – ook tot doel hebben om migratie te verminderen en de steun voor een politieke waarden van een democratisch-liberale samenleving te versterken.

Een dergelijk plan zal geen kortetermijnoplossingen bieden, maar het is een noodzakelijke component van een geloofwaardig beleid ten aanzien van migratie.

In bijlage I worden de contouren van zo’n Marshallplan voor Afrika uiteengezet.

Congo: noodhulp en ontwikkeling, opvang en terugkeer

Het oosten van de Democratische Republiek Congo (DRC, vroeger Congo, daarna Zaïre) kent een lange geschiedenis van conflict en wetteloosheid, maar na de genocide in Rwanda en de vlucht van honderdduizenden Hutu’s naar het oosten van het naburige DRC werd het van kwaad tot erger. Hutu’s organiseerden zich opnieuw in de vluchtelingenkampen en het door Tutsi’s gedomineerde regime van president Kagame wilde voor eens en voor altijd afrekenen met hen. Dat leidde tot verschillende invallen vanuit Rwanda. Ook de buurlanden Oeganda en Burundi mengden zich in het conflict. In deze drie landen zijn de grenzen willekeurig getrokken en zijn etnisch en linguïstisch verwante groepen kunstmatig gescheiden. Loyaliteit en belangen zijn hier grensoverschrijdend.

Sinds de genocide in Rwanda is het oosten van de DRC een hotspot voor hulpverleningsorganisaties. Tussen 1994 en 2004 was er vooral sprake van noodhulp en vluchtelingenopvang. Nadat in 2004, na eerdere vergeefse pogingen, een vredesakkoord was gesloten dat de basis vormde voor verkiezingen, ontstond er in het oosten van DRC een vreemd soort van eb en vloed: van tijd tot tijd laaiden gevechten op omdat ontevreden bewegingen (soms ontevreden oud-militairen) zich manifesteerden en amok maakten. Dan ontstonden in korte tijd weer vluchtelingenstromen van soms honderdduizenden mensen die elders een veilig heenkomen zochten en waarvoor noodhulp noodzakelijk was om te overleven. Van tijd tot tijd luwden de gevechten, de mensen keerden terug naar hun dorpen, en begonnen met steun van hulporganisaties weer zoiets als een min of meer normaal leven te leiden: het land werd weer bebouwd, markten kwamen weer tot leven, kinderen gingen naar school. Maar in de wetenschap dat het onvoorspelbaar was wanneer er weer gevechten zouden uitbreken en wie nu weer de wapens uit het vet zou halen om zijn onvrede te uiten of simpelweg zijn macht te vergroten.

Cordaid ontwikkelde voor dat gebied in die jaren een soepelheid in het heen en weer schakelen tussen noodhulp en min of meer normale ontwikkelingsprogramma's. Samen met lokale partners, met name de kerk die in de oorlog als een van de weinige sociale instituties in stand was gebleven, kon zo in de werkelijkheid van het oosten van de DRC een opvang-en-terugkeermodus ontwikkeld worden.

Terugkeer: circulaire opvang en een internationale terugkeerconventie

Terugkeer is een moeizaam en frustrerend onderdeel van het beleid omdat terugkeer in de praktijk moeizaam is. Hoewel dat met name geldt voor afgewezen asielzoekers, is er sprake van onwilligheid en gebrek aan medewerking van landen om hun burgers terug te nemen. Daardoor is er in de praktijk sprake van een situatie waarbij Europa wel een (zich steeds verder sluitende) ingang heeft, maar geen uitgang. Wil Europa op den duur een plaats blijven waar vluchtelingen die dat nodig hebben opgevangen blijven worden, dan zal het concept van zogenoemde circulaire opvang moeten gelden: er is sprake van tijdelijke opvang en bescherming, maar terugkeer is een primaire optie zodat Europa telkens opnieuw in staat is substantiële aantallen vluchtelingen die opvang en bescherming nodig hebben te bieden.

Om dat mogelijk te maken is een aanzienlijke verbetering van de terugkeer noodzakelijk. Zeker als mensen hun documenten niet meer hebben (verloren, vernietigd) is het, omdat in de meeste landen van herkomst de

bevolkingsadministratie niet sluitend is, een groot juridisch-administratief probleem om mensen terug te laten keren. Landen van herkomst weigeren medewerking of betwisten claims van burgerschap. In die houding speelt soms mee dat herkomstlanden het helemaal niet erg vinden als een deel van hun (jonge) bevolking elders zijn toekomst zoekt. Ze hebben in eigen land te weinig perspectief te bieden, zeker op de korte termijn, en hopen dat burgers die elders een bestaan opbouwen, zeker als dat Europa is, met geldzendingen naar huis bijdragen aan de economie en koopkracht en aan de beschikbaarheid van harde valuta. Zolang er perspectief is op een tocht naar Europa is dat voor politieke machthebbers in andere landen ook aantrekkelijk als ventiel voor eventuele politieke druk in eigen land. Daardoor ontstaat een moeizaam steekspel tussen landen over de vraag waar burgers naartoe moeten als hun recht op verblijf in een ander land niet meer van toepassing is.

Wil Europa op den duur een plaats blijven waar vluchtelingen die dat nodig hebben opgevangen blijven worden, dan zal het concept van zogenoemde circulaire opvang moeten gelden.

Om die reden moet er gewerkt worden aan een internationale conventie voor het terugnemen van burgers, waarin alle landen zich verplichten om hun eigen burgers weer op te nemen als ze elders geen recht op verblijf (meer) hebben. Dat betreft zowel afgewezen asielzoekers, vluchtelingen voor wie de verdragsrechtelijke noodzaak tot opvang en bescherming niet langer bestaat en migranten die hopen elders een betere toekomst te kunnen opbouwen. De verantwoordelijkheid van een staat voor zijn burgers houdt niet op met het besluit van burgers elders een goed heenkomen te zoeken of een beter bestaan op te bouwen.

Het is een onderwerp dat past bij de interstatelijke verhoudingen waarbij het staatsburgerschap voor iedereen vastlegt tot welke staat hij of zij zich verhoudt. In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is het recht op staatsburgerschap vastgelegd en dus als tegenkant de verplichting van staten om verantwoordelijkheid te nemen voor zijn staatsburgers. Op dat staatsburgerschap vallen mensen terug als ze niet langer kunnen verblijven in het land waar ze zouden willen zijn.

Zo'n conventie zou ook een mechanisme met zich meebrengen om de uitvoering van de conventie door landen te toetsen en dus om te zien of landen teruggekeerde vluchtelingen of migranten wel volgens de afspraken weer opnemen.

Of zo'n conventie realistisch is, zal afhangen van de vraag of Europa verder wil kijken dan de huidige reflex waarbij vooral afweren en tegenhouden het devies is. Als Europa niet meer te bieden heeft dan steun voor grensbewaking en politie, zal zo'n conventie weinig enthousiasme wekken. In samenhang met een solide en betrouwbaar beleid dat opvang in buurlanden steunt en met een Marshallplan voor Afrika, kan zo'n conventie binnen bereik komen.

In bijlage II worden de eerste contouren van zo'n terugkeerconventie uiteengezet.

The first part of the document discusses the importance of maintaining accurate records of all transactions and activities. It emphasizes that proper record-keeping is essential for ensuring transparency and accountability in financial operations. This section also outlines the various methods and tools used to collect and analyze data, highlighting the need for consistency and precision in data collection.

The second part of the document focuses on the analysis of the collected data. It describes the various statistical techniques and models used to interpret the data, including regression analysis, time series analysis, and hypothesis testing. This section also discusses the challenges associated with data analysis, such as missing data and outliers, and provides strategies to address these issues.

The third part of the document discusses the application of the analysis results. It describes how the findings are used to inform decision-making and to identify areas for improvement. This section also discusses the importance of communicating the results of the analysis to stakeholders and the need for ongoing monitoring and evaluation.

The fourth part of the document discusses the future of data analysis. It describes the emerging trends in data analysis, such as the use of artificial intelligence and machine learning, and discusses the challenges and opportunities associated with these technologies. This section also discusses the need for ongoing research and development in the field of data analysis.

Bijlagen

Bijlage I

Een Marshallplan voor Afrika: ontwikkelings-samenwerking heruitvinden

Context

Hoewel de macro-economische cijfers voor Afrika positief zijn en het continent de donkere jaren rond de millenniumwisseling (mede door de aidsepidemie) achter de rug lijkt te hebben, is het perspectief voor de twintig miljoen Afrikanen die jaarlijks de arbeidsmarkt willen betreden, somber. Te weinig werk en te weinig werk dat aansluit bij het opleidingsniveau is in alle Afrikaanse landen het afgelopen decennium gestegen, maar het perspectief voor die beter opgeleide nieuwe generatie is er niet. Het continent blijft afhankelijk van de grondstoffen als belangrijkste bron van inkomen. De opbrengsten hoger in de waardeketen worden meestal elders op de wereld binnengehaald.

Ontwikkelingssamenwerking zoals we die kenden, heeft zijn aantrekkingskracht verloren. De successen daarvan zijn onmiskenbaar zoals het terugdringen van sterfte door aids, meer toegang tot onderwijs, lagere sterftcijfers voor kinderen en zwangeren. Toch is het ook duidelijk dat de cyclussen van projecten en programma's voor onderwijs, zorg en water niet het middel zijn om de toekomst van de volgende generatie te verbeteren.

De kortstondige beweging richting de private sector heeft te weinig opgeleverd omdat ze blijft steken in losse projecten en individuele bedrijven voor wie uiteindelijk ondernemingsrendement de belangrijkste overwegingen zijn.

Recent onderzoek heeft bovendien laten zien dat de wetenschappelijke basis voor de breed gedeelde aanname dat ontwikkeling leidt tot meer migratie onvoldoende stevig is.⁶⁷

Doel

Er is dringend behoefte aan een strategie die vertrekt vanuit publieke belangen, die bouwt op de natuurlijke rijkdommen van het continent en die bouwt op de groeiende human capacities (kwantitatief en kwalitatief) van het continent.

Drie transities

Het gaat voor de toekomst om een drietal transities die in sociaal-economische zin de basis moeten leggen voor een beter perspectief:

- Investeren in de landbouw, waarbij een middenweg gevonden moet worden tussen romantische kleinschaligheid en grootschalige plantages. Voor een nieuwe generatie zal de landbouw niet aantrekkelijk zijn als ze niet moderniseert en technologisch op een hoger plan komt. Dat vraagt kapitaals- en onderwijsinvesteringen en nieuwe (coöperatie-achtige) organisatievormen waardoor investeringen ook voor de versnipperde kleine boeren rendabel kunnen worden.
- Ontwikkelen van de verwerkende industrie, zodat een groter deel van de waardeketen in Afrika wordt gerealiseerd. De grote natuurlijke rijkdommen vragen om het benutten van mogelijkheden voor verwerking in eigen land. Dat geldt zowel voor de mijnbouw als de landbouw.
- Een energiestrategie die zorgt voor het binnen bereik brengen van voldoende en betrouwbare energie voor een veel groter deel van de bevolking en die tegelijkertijd bijdraagt aan het realiseren van het Parijse klimaatakkoord. Dat vraagt investeringen in technologie en kennis en infrastructuur.

Hefboomwerking

We komen uit een verleden van ontwikkelingssamenwerking, waarin veel werd ingezet op zogenoemde 'turn-key'-projecten: met OS-geld werd iets opgezet en

67 David Bencek & Claas Schneiderheinze, 'More Development, Less Emigration to OECD Countries - Identifying Inconsistencies Between Cross-sectional and Time-series Estimates of the Migration Hump', *Kiel Working Papers 2145*, 2019.

van begin tot eind gerealiseerd en afgemaakt en opgeleverd. We zullen in een Marshallplan veel meer op zoek moeten gaan naar hefboomen in de transities: wat brengt een beweging op gang die doorrolt, aan welke knoppen moeten we draaien om de gewenste dynamiek in gang te brengen?

Financiering

In alle drie transities gaat het om investeringen, maar geen investeringen die korte-termijn-rendementen opleveren. Daarom zal publieke kapitaalverschaffing van groot belang zijn. Als het wordt overgelaten aan private kapitaalverschaffers zullen zij zich richten op een proces van cherrypicking, waarbij aantrekkelijke en snel rendement opleverende projecten worden gekozen en de rest terzijde wordt gelegd. Juist dat onvermijdelijke selectieproces van private partijen vraagt om regie vanuit publieke actoren. Hier ligt een rol voor het driemanschap Afrikaanse Ontwikkelingsbank, Europese Ontwikkelingsbank en de Wereldbank.

Kansen en bedreigingen

Ongetwijfeld zullen critici wijzen naar de realiteit van corruptie in een deel van de Afrikaanse landen. Een drietal overwegingen en strategieën kan helpen om dat risico te beheersen. De centrale rol van de genoemde ontwikkelingsbanken is een eerste strategie om dat risico te beheersen. Daarnaast is het Marshallplan geen exclusieve overheidszaak: alle drie transities bevinden zich op het snijvlak van publiek en privaat, van ondernemen en maatschappelijke belangen, die elkaar niet absoluut, maar wel tot op zekere hoogte zullen corrigeren. Tot slot is het van belang in de opzet van deze programma's een duidelijke en invloedrijke rol toe te kennen aan universiteiten, onderzoeksinstituten en maatschappelijke organisaties.

Er zal ook beduchtheid zijn voor de gevolgen van een groeiende Afrikaanse verwerkingsindustrie die ten koste zal gaan van die in het Westen. Het is daarbij relevant om ons te realiseren dat er zeker op het gebied van (verwerkt) voedsel geen sprake is van een verdringsmarkt. De komende dertig jaar is er 40% meer voedselproductie op de wereld nodig om aan zowel de groei van de bevolking als aan de toenemende vraag naar meer en hoogwaardig voedsel te voldoen.

Bijlage II

Een internationale conventie over opvang en terugkeer van eigen staatsburgers

Context

De globalisering, de wereldwijde contacten-met-één-muisklik, de aanzienlijke daling van reiskosten maken dat de optie om het eigen land te verlaten voor veel mensen reëel is geworden. Wanneer burgers in een ander land vast komen te zitten om welke reden dan ook, moeten ze ervan op aan kunnen dat ze weer terug kunnen naar hun land van herkomst en daar ook worden opgenomen. Dat geldt voor afgewezen asielzoekers, maar ook voor mensen die zonder verblijfsvergunning ergens zijn of die na afloop van hun (migratie) arbeidscontract blijven hangen, maar uiteindelijk toch geen bestaan kunnen opbouwen. Een conventie voor terugkeer is dus niet exclusief onderdeel van het vluchtelingenvraagstuk, maar betreft ook het terrein van migratie.

In het pact van Marrakesh is de basis gelegd voor een dergelijke internationale conventie in artikel 37: ‘We commiteren ons eraan om een veilige en waardige terugkeer [van migranten] te faciliteren en om een eerlijk proces te garanderen, individuele beoordeling en een doeltreffende voorziening, door het handhaven van het verbod op collectieve uitzetting en het terugsturen van migranten wanneer er een reëel en voorzienbaar risico is van overlijden, foltering en andere wrede, onmenselijke en vernederende behandelingen of straf of andere onherstelbare schade, in overeenstemming met onze verplichting onder het internationaal recht. We verbinden ons er verder toe ervoor te zorgen dat onze onderdanen naar behoren worden ontvangen en opnieuw worden opgenomen, met volledige eerbiediging van het mensenrecht om terug te keren naar het eigen land en de verplichting van staten om hun eigen onderdanen over te nemen.’

Die algemene principe-uitspraak vergt een krachtige uitwerking waarin procedures zijn vastgelegd en waarin ook de wijze van verantwoording is geregeld, zodat getoetst kan worden of bij terugkeer van migranten en vluchtelingen de rechtsbescherming is gewaarborgd. Met het algemene principe van Marrakesh is over de feitelijke uitvoering en verantwoording nog niets gezegd.

Het recht op nationaliteit dat onderdeel is van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, heeft alleen zin als aan de andere kant ook de staat de verplichting heeft om conform dat recht op nationaliteit te handelen en dat recht te erkennen door te allen tijde eigen staatsburgers op te nemen.

Doel

Het moet voorkomen dat burgers in de praktijk statenloos dreigen te worden omdat het ontvangende land hun niet erkent en het land van herkomst hun staatsburgerschap niet erkent. Daarnaast moet deze conventie voorkomen dat landen vastlopen in procedures en onwilligheid bij het repatriëren van mensen die onrechtmatig bij hen verblijven. Met deze conventie kunnen ook internationale afspraken worden gemaakt over garanties voor veiligheid en waardigheid voor mensen die terugkeren.

Internationale conventie als instrument

De verhoudingen tussen staten worden geregeld door bindende internationale afspraken. Het doel moet zijn een rechtsinstrument te ontwikkelen dat landen bindt en dat mechanismen kent om geschillen tussen landen te beslechten. Een dergelijke internationale conventie zal ook een onderzoeks- en monitoringssysteem kennen waardoor mensen die terug (moeten) gaan, gevolgd kunnen worden en toezicht gehouden kan worden op afgesproken normen voor veiligheid en waardigheid.

Als aparte conventie is deze conventie zowel relevant voor het decennia-oude Vluchtelingenverdrag als voor nog volop in ontwikkeling zijnde processen rond migratie zoals het pact van Marrakesh. Een extra protocol bij het vluchtelingenverdrag ligt niet voor de hand. Het gaat in beperkte mate om erkende vluchtelingen, maar vaker om afgewezen asielzoekers die niet onder het vluchtelingenverdrag vallen of aanbods-migranten.

Kansen en bedreigingen

Al lang ondervinden landen in West-Europa grote problemen bij het repatriëren van afgewezen asielzoekers of van vluchtelingen waarvoor bescherming niet langer noodzakelijk is op grond van het Vluchtelingenverdrag. Een

internationale conventie biedt een kader om daarvoor een oplossing te vinden en het voorkomen dat er van geval tot geval en voor elk land weer opnieuw onderhandeld moet worden en afspraken moeten worden gemaakt.

Een conventie als de hier voorgestelde past ook bij de groeiende behoefte om internationale afspraken te maken rond migratie. Het pact van Marrakesh is daar een onderdeel van. Hoewel dat pact in Nederland veel kritiek heeft gehad, is het een wenselijk en noodzakelijk proces in een globaliserende wereld waarin de mobiliteit van mensen toeneemt. Zo'n internationaal kader van migratie is ook een alternatief voor de bilaterale bemoeienis van landen van herkomst met hun migranten. Dat speelt niet alleen bij de mediterrane migranten in Europa, maar ook bijvoorbeeld bij de migranten die in de Golfstaten werken. Een conventie voor het weer opnemen van staatsburgers is een onderdeel van dit zich ontwikkelende bouwwerk.

Drie bedreigingen zullen aan de orde zijn. De eerste betreft herkomstlanden die migratie zien als 'ventiel' voor hun binnenlandse problemen bij het bieden van perspectief voor hun bevolking en die de geldzendingen van migranten naar huis als een belangrijke bron van inkomsten zien. Een inbedding van zo'n conventie in een bredere aanpak van ontwikkeling en perspectief (Marshallplan voor Afrika) kan daarom een hulpmiddel zijn.

De tweede bedreiging betreft herkomstlanden die bepaalde burgers liever kwijt dan rijk zijn. Dat kan betrekking hebben op politieke tegenstanders, op criminelen of op terroristen. Het traineren van terugname van deze mensen is een instrument dat staten soms goed uitkomt. Een internationale conventie zou daarin minder speelruimte overlaten voor staten. Dat speelt concreet bij onze eigen Syrië-gangers die op grond van zo'n conventie ook teruggenomen zouden moeten worden. Het recht op nationaliteit als mensenrecht verbiedt overigens om hen die Nederlandse nationaliteit af te nemen als ze geen tweede nationaliteit hebben.

De derde heeft betrekking op de onduidelijkheid over de herkomst van afgewezen vluchtelingen of migranten. In een aantal landen is de bevolkingsadministratie niet voldoende sluitend, waardoor het bewijzen van herkomst soms lastig is. Zeker als het mensen betreft die afkomstig zijn uit gebieden waar grenzen door taalkundige en etnisch homogene gebieden zijn getrokken. Hoewel het pact van Marrakesh op dat punt ten principale uitspreekt dat landen hun burgers een bewijs van burgerschap dienen te verstrekken, zal ook dat proces nog zoveel tijd nemen, dat voorlopig mechanismen moeten worden ontwikkeld wanneer zo'n bewijs van burgerschap ontbreekt. Een goed internationaal arbitrage-instrument moet op dat punt oplossingen bieden, waarbij aan elkaar grenzende landen met een

overlappende taak of cultuur gemeenschappelijk verantwoordelijkheid moeten nemen voor het bepalen van de herkomst van individuen.

Internationale conventies zijn altijd langlopende processen. Dat zal voor een conventie voor de opvang van eigen staatsburgers niet anders zijn. Ook als het geen kortetermijnoplossing is voor bestaande problemen, kan het zinvol zijn aan zo'n conventie te werken.

Breed kijken

Het vluchtelingenvraagstuk is de afgelopen jaren veelvuldig onderwerp van politieke discussies geworden in vrijwel alle Europese landen. Het blijft een onderwerp met geharnaste posities van voorstanders (welkomscultuur) en tegenstanders (grenzen dicht). De stem van het maatschappelijke midden lijkt in dit debat te worden overstemd.

Wat zijn duurzame bestanddelen voor het mondiale vluchtelingenbeleid van de toekomst? Die vraag staat centraal in deze achtergrondstudie van het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA. Zoals in alle politiek gaat het om balans en maatvoering. Enerzijds moet rekening worden gehouden met de morele eis om een veilige haven voor mensen in nood te kunnen bieden, anderzijds dient rekening te worden gehouden met de sociale cohesie en de draagkracht van mensen.

Deze achtergrondstudie, geschreven door René Grotenhuis, helpt om de complexe werkelijkheid te doorgronden. Ze draagt vanuit christendemocratisch perspectief vernieuwende verbindingen en inzichten aan voor een toekomstbestendig vluchtelingenbeleid. En ze schetst de contouren van een Marshallplan voor Afrika en een internationale conventie voor het terugnemen van burgers.



WI
*Wetenschappelijk
Instituut*