Kabinetsplan schiet tekort

Het kabinet tracht de vluchtelingencrisis te bezweren door zoveel mogelijk vluchtelingen in de regio van herkomst op te vangen. Daarvoor moeten vluchtelingen veilig zijn en een toekomstperspectief hebben. Hoewel staatssecretaris Dijkhoff en zijn collega's dit erkennen, blijven concrete maatregelen tot nu toe uit en dreigt de situatie van de vluchtelingen nog sterker achteruit te gaan.

CHRISTIAN MOMMERS & MYRTHE WIJNKOOP

Senior medewerker Politieke Zaken bij Amnesty International Nederland & senior strategisch adviseur bij Vluchtelingenwerk Nederland

Op 8 september presenteerde het kabinet zijn plannen om de vluchtelingencrisis aan te pakken. Een belangrijk middel om die crisis te bezweren is de 'opvang in de regio'. In het juninummer van *S&D* constateerden wij echter al dat het denken hierover onderontwikkeld is gebleven.

Met name duurzame bescherming — naast veiligheid ook het toekomstperspectief van vluchtelingen — bleef vaak onderbelicht. Daarnaast vroegen we ons af of het beleid van opvang in de regio, dat vooral dient als middel om vluchtelingen de toegang tot Europa te ontzeggen, wel wenselijk en haalbaar is. En tot slot ging er veel te weinig geld naar de opvanglanden en bood men nauwelijks hulp om deze landen te ontlasten, door middel van legale toegang tot Europa zoals hervestiging.

Een goed moment dus voor een reprise. Heeft het kabinet stappen gezet in het denken over opvang in de regio? Wat is er nu beter? En waar knelt het?

Kabinetsplan in het kort

De plannen voorzien in een investering in 'de regio'. Hierbij wijst het kabinet niet alleen expliciet op de noodzaak van veilige opvang, maar ook op het bieden van toekomstperspectief. Door de verbeterde leefomstandigheden zullen minder vluchtelingen de tocht naar Europa wagen, is het idee.

Maar het kabinet gaat verder. Aangezien de opvanglanden door extra steun op een gegeven moment als veilig bestempeld kunnen worden, ontvangen vluchtelingen die via deze landen zijn doorgereisd bij aankomst in Nederland meteen nul op hun rekest. Ze zijn immers al in een 'veilig derde land' geweest en moeten daar dus ook asiel aanvragen. Vluchtelingen die niet door zo'n veilig derde land zijn geweest kunnen in dit scenario overigens wel asiel blijven aanvragen.

Daarnaast bouwt het kabinet voor de veilige regio's een 'overdrukventiel': wanneer het aantal vluchtelingen daar 'onhoudbaar'

blijkt te zijn, zullen Nederland en andere landen gereguleerd vluchtelingen uit de regio naar Europa overbrengen via het al bestaande hervestigingsprogramma van de UNHCR. Het betekent evenwel dat vluchtelingen in veilige regio's alleen nog door hervestiging asiel kunnen krijgen in Nederland.

Toekomstperspectief in de regio

De winst ligt erin dat 'opvang in de regio' niet meer alleen gaat over fysieke veiligheid — de afwezigheid van vervolging en geweld. Het belang van toekomstperspectief komt immers eveneens nadrukkelijk naar voren. Nu doet het kabinet dit overigens vanuit de instrumentele benadering dat alleen door het bieden van toekomstperspectief doorreizen voorkomen kan worden.

Wij benaderen het liever anders. Toekomstperspectief is op grond van internationaal recht namelijk een kernelement van de vluchtelingenbescherming. In het Vluchtelingenverdrag staat dat staten vluchtelingen toegang moeten geven tot economische en sociale rechten, zoals werk en onderwijs. Daarnaast zou in principe ook naturalisatie op een bepaald moment in het verschiet moeten liggen. Deze rechten leggen de basis voor een toekomstperspectief in het opvangland en daarmee voor de realisatie van één van de drie duurzame oplossingen die UNHCR identificeert: terugkeer, hervestiging of lokale integratie.

Hoewel wij het streven naar het bieden van toekomstperspectief ondersteunen, vragen we ons wel af of het kabinet verwachtingen schept die moeilijk, of wellicht helemaal niet, waar te maken zijn. Opvanglanden hebben vaak een gebrekkige infrastructuur, Europese landen financieren opvang in de regio te ad hoc en de vluchtelingenkampen betekenen bij uitstek stilstand voor vluchtelingen.[1]

Op deze punten behoeft de kabinetsvisie nog nadere uitwerking. Weliswaar zijn er bijvoorbeeld plannen gelanceerd om de jeugdwerkloosheid in Afrika terug te dringen, maar deze zijn vooral gericht op het terugdringen van irreguliere arbeidsmigratie en niet op de situatie van vluchtelingen. En hoewel het kabinet (en de EU) extra geld heeft toegezegd voor hulp in de landen rondom Syrië, ligt er nog geen concreet voorstel op tafel om te komen tot een structurele financiering, zelfs niet voor de meeste basale noden.[2]

> Zonder het bieden van toekomstperspectief is opvang in de regio een lege huls

Ten slotte valt op dat het vluchtelingenkamp nog steeds een centrale plaats inneemt. In de Kamerdebatten is de noodzaak tot investeren in deze kampen meermalen ter sprake gekomen. Het gevaar dat deze manier van opvang een duurzaam toekomstperspectief juist lastiger maakt, werd daarmee niet erkend en blijft dus staande. Het kabinet moet dus nog veel energie steken in het ontwikkelen van alternatieven voor kampen en van betere programma's voor hulp aan vluchtelingen die niet in kampen verblijven — nu al de ruime meerderheid — wil het zijn ideaal van een beter toekomstperspectief verwezenlijken.

Bovenstaande punten verdienen nadere uitwerking en zijn bepalend voor het succes van de plannen. Hoe langer die concrete uitwerking uitblijft, hoe meer de indruk ontstaat dat de gekozen strategie vooral een retorische truc is om het andere deel, namelijk het sluiten van de grenzen voor mensen uit veilige regio's, te rechtvaardigen.

Stip aan de horizon: een veilige wereld?

Het kabinet wil het asielverzoek van iemand die al in een 'veilig derde land' heeft verbleven



afwijzen en hem of haar terugsturen naar dit veilige land. Dit 'veilige-derdelandenbeleid' is niets nieuws onder de zon. Het is terug te vinden in de Europese Richtlijn voor Asielprocedures (artikel 38) en het staat ook in de Nederlandse Vreemdelingenwet (artikel 30a Vw 2000).

Dit maakt het echter niet onomstreden. Alle juridische constructies ten spijt is het Nederland dat — wanneer een asielzoeker hier aankomt — in eerste instantie moet voldoen aan de internationale verplichtingen vluchtelingen te beschermen. Deze verplichting meteen afschuiven op andere landen kan niet.

Allereerst mogen staten mensen niet terugsturen naar een land waar zij, direct of indirect, gevaar voor lijf en leden lopen: het absolute non-refoulement-beginsel. Wanneer je als Nederland, of als EU, stelt dat een bepaald land (of landen) in principe altijd veilig is voor iedereen, ontstaat er een mogelijk risico voor individuele vluchtelingen voor wie dat land, om wat voor reden dan ook, toch niet veilig is.

De meeste kritiek op het idee van 'veilige derde landen' richt zich dan ook hierop. Er is zelfs gesteld dat het eigenlijk in strijd is met internationaal recht.[3] Er moet altijd naar het individuele verhaal worden gekeken in plaats van alleen naar de algemene situatie in een land. En de bewijslast voor de asielzoeker om aan te tonen dat het land voor hem niet veilig is, is vaak eenvoudigweg te hoog.[4]

Ten tweede: wanneer is een land eigenlijk veilig? Volgens nationale en Europese wet- en regelgeving moet er aan een aantal voorwaarden zijn voldaan: er mag geen risico zijn op vervolging of refoulement; de asielzoeker moet gedurende een afzienbare periode in het land hebben verbleven en hij of zij weer moet worden toegelaten; er moet een mogelijkheid zijn om asiel aan te vragen en te krijgen via een asielprocedure, en er moet bescherming worden verleend conform het Vluchtelingenverdrag.[5]

Dit is allerminst vrijblijvend, Europese landen moeten eerst ter plaatse onderzoeken of aan de voorwaarden is voldaan.[6] Het gaat daarbij niet alleen om 'veiligheid', maar ook om de eerdergenoemde bescherming in brede zin: toegang tot sociaaleconomische rechten en een toekomstperspectief.[7]

De lat ligt dus hoog. Daarin schuilt ook het gevaar: als het kabinet de richtlijnen uit wet- en regelgeving strikt volgt zullen er voorlopig geen veilige regio's ontstaan. Het omgekeerde kan natuurlijk ook: de lat sluipenderwijs verlagen, waardoor de doelstellingen van het kabinet in zicht komen, maar de vluchtelingen wel steeds minder bescherming krijgen.

Juridisch, maar ook in politiek opzicht, vallen hier behoorlijke vraagtekens bij te zetten. Want deze expliciete doelstelling kan door opvanglanden als klap in het gezicht worden ervaren, waardoor zij ook minder geneigd zullen zijn hun verantwoordelijkheid te nemen. Zij vangen immers veruit de meeste vluchtelingen op en dragen daarmee al de zwaarste lasten in deze crisis.

Gemiste kans: hervestiging

Dat zal nog meer gaan wringen als het 'overdrukventiel' te beperkt en vooral te laat wordt ingezet. Zoals gezegd ruimt het kabinet een prominente plaats in voor hervestiging via de UNHCR. Dit 'overdrukventiel' moet dienen om de regio 'ontlasten'. Om meerdere redenen is het bieden van legale en veilige routes richting Europa heel belangrijk.[8] Je voorkomt dat vluchtelingen in gammele bootjes de oversteek wagen, wat mensensmokkelaars een gevoelige tik geeft, en je deelt de verantwoordelijkheid met de landen in de regio. De UNHCR verwacht dat er in december 2015 1,8 mln Syrische vluchtelingen zullen zijn in Libanon.[9] Het behoeft weinig uitleg dat dit land, dat van oudsher al verscheurd is door burgeroorlogen en een bevolking van slechts 4 mln mensen telt, dreigt te bezwijken onder deze druk. Libanon zal alleen nog investeren in betere bescherming als Europa door vluchtelingen over te nemen ook letterlijk meer ruimte schept.

Al met al nadert het aantal Syrische vluchtelingen dat hervestigd moet worden de 400.000.[10] Alle reden dus om te investeren in hervestiging en het aantal vijfhonderd hervestigingen in Nederland per jaar flink op te schroeven. Maar juist op dat punt schiet het kabinet tekort. Het idee dat er op een onbestemd moment in de toekomst 'veilige' regio's komen, leidt ertoe dat men nu geen actie onderneemt op het punt van hervestiging. Premier Rutte was tijdens de Algemene Beschouwingen kraakhelder: eerst de boel daar op orde, dan praten over hervestiging. Gezien de twijfels over het op orde komen van de regio zal die discussie nog wel even op zich laten wachten. Hiermee laat het kabinet dus een belangrijke kans liggen: de regio wordt niet ontlast en blijft daardoor onveilig.

Het kabinet en Europa

De discussie rond het Nederlandse beleid kan niet los worden gezien van de ontwikkelingen van de afgelopen maanden. Overvolle treinen in Duitsland, hekken met prikkeldraad en opgesloten vluchtelingen in Hongarije, en humanitaire noodsituaties op de Griekse eilanden, waar zelfs hulpverleners met jarenlange ervaring in conflictgebieden van schrikken: de problemen rond de vluchtelingenopvang beheersen inmiddels de Europese agenda. Zonder gecoördineerde aanpak dreigt de crisis een nieuw hoofdstuk te krijgen.

Gelukkig beseffen de meeste regeringsleiders dat ook. Een eerste stap[11] is gezet door 160.000 asielzoekers vanuit Griekenland en Italië[12] op grond van een verdeelsleutel over te brengen naar andere lidstaten. Voor Europese begrippen is deze besluitvorming voortvarend gegaan. Er is ondanks de tegenstand van enkele Oost-Europese landen doorgepakt en zelfs een start gemaakt met de uitvoering.

Maar een crisismaatregel is uiteindelijk niet voldoende. Het kabinet zal moeten inzetten op een permanent systeem voor de verdeling van vluchtelingen. In dit systeem moet de vluchtelingenbescherming geregeld worden en de lasten evenwichtig over de lidstaten verdeeld. Daarvoor dient het opvang- en integratiebeleid in veel lidstaten te verbeteren. Alleen zo kan de EU het doorreizen van vluchtelingen zoveel mogelijk tegengaan. En ook lidstaten die dwars liggen zullen eraan moeten geloven,

EU en Turkije

Momenteel onderhandelen de EU en Turkije over het vinden van 'oplossingen' voor de vluchtelingensituatie. De EU zou naar verluidt € 3 mrd willen bijdragen voor opvang van Syrische vluchtelingen in Turkije. Van Turkije wordt verwacht dat het naast het verbeteren van de opvangsituatie zijn grenzen beter bewaakt, zodat er minder vluchtelingen naar Europa doorreizen. Op termijn is de Europese inzet erop gericht om Turkije te bestempelen als veilig derde land en zo meer Syrische vluchtelingen terug te kunnen sturen.

De Turkse regering beseft heel goed dat zij, gezien het grote aantal vluchtelingen binnen haar landsgrenzen (meer dan 2,2 mln), in een sterke onderhandelingspositie verkeert. Zij zet hoog in ten behoeve van nationaal eigen belang, namelijk het hervatten van de onderhandelingen over toetreding tot de EU en het opheffen van visumverplichtingen. Nergens gaat het over het verbeteren van het lot van de vluchtelingen. Het heeft daarom veel weg van een politiek spel over de rug van vluchtelingen.

goedschiks dan wel kwaadschiks. Het EU-lidmaatschap brengt verantwoordelijkheden met zich mee.

Het eerlijke verhaal

Een goede en effectieve Europese samenwerking draagt ook bij aan het draagvlak voor vluchtelingenbescherming onder de Nederlandse bevolking. Naast hartverwarmende maatschappelijke initiatieven, welkomstcomités en een enorme toename van het aantal vrijwilligers zijn er helaas ook opstootjes tijdens raadsvergaderingen, lokale protesten tegen de komst van asielzoekerscentra en was er zelfs een aanval op een noodopvanglocatie. Het debat polariseert: je bent 'voor' of 'tegen'. Politieke partijen proberen deze onvrede te kanaliseren door te beloven de komst van meer asielzoekers tegen te gaan en door antwoorden te vinden op de angst en zorgen van burgers 'of we dit allemaal wel aankunnen als samenleving'.

> Ook met de juiste maatregelen is het een kwestie van de lange adem

Ons pleidooi voor hervestiging zou in hun ogen zelfs desastreus kunnen zijn. Meer veilige en legale routes betekent immers dat er meer vluchtelingen in Nederland een veilig heenkomen vinden. Toch moet het eerlijke verhaal worden verteld. Namelijk dat het aantal vluchtelingen weliswaar een stuk hoger is dan eerder en ook nog een stuk hoger zal worden, maar dat de huidige druk op de asielprocedure, opvang en huisvesting voor een groot deel ook het gevolg is van eerdere krimpoperaties, bezuinigingsmaatregelen en een slecht woningmarktbeleid.

Het eerlijke verhaal is namelijk dat niet Europa maar de landen in de regio de grootste problemen hebben, dat juist het jarenlang internationaal falen van hulp in de regio de vluchtelingenstroom op gang heeft gebracht en vooral dat er geen makkelijke kortetermijnantwoorden zijn als 'grenzen dicht', 'inperken van rechten' of 'het versoberen van voorzieningen'.

Het bieden van betere bescherming in de regio en aanpakken van de oorzaken, het zorgen voor veilige en legale toegang tot bescherming in de EU en openhouden van de eigen grenzen voor 'spontane' asielzoekers die vragen om bescherming, betekent dat er langdurig op alle fronten geïnvesteerd moet worden zonder dat daarbij direct zichtbaar 'gewenst resultaat' geboekt zal worden. Alleen op deze manier kan er een einde komen aan de afschuwelijke tragedies op de Middellandse Zee, aan mensensmokkel en getouwtrek met mensen binnen de EU.

Ook zal dat eerlijke verhaal het in de samenleving heersende gevoel van permanente crisis en grote onzekerheid, van 'we worden overspoeld', helpen wegnemen. Het kabinet dient hierin het voortouw te nemen: vluchtelingenbescherming voorop, zonder de zorgen die leven te bagatelliseren. Wel recht doen aan legitieme zorgen, maar ook duidelijk maken dat niet elke oprisping ('ze komen allemaal onze dochters verkrachten') legitiem is. Want zonder een verantwoord politiek discours zullen alle bovengenoemde maatregelen steeds weer stuiten op maatschappelijke onrust die een werkelijke oplossing alleen maar in de weg staat. Dat vergt moed, zeker ook van lokale politici, die onder grote druk beslissingen moeten nemen.

Gemengde gevoelens

De kabinetsvisie op 'opvang in de regio' laat ons dus met gemengde gevoelens achter. De aandacht voor het toekomstperspectief van vluchtelingen is zonder meer positief. Maar als

het kabinet geen concrete maatregelen neemt om vluchtelingen in de landen in de regio meer toekomstperspectief te geven, blijft het een wassen neus. Door aan te dringen op een asielstop voor vluchtelingen uit 'veilige' regio's en door inzet op veilige, legale routes te koppelen aan een (wellicht nooit haalbaar) toekomstbeeld, dreigen de kabinetsplannen de bescherming van vluchtelingen zelfs te verslechteren.

Hiermee willen we niet zeggen dat de ogen maar moeten worden gesloten voor de reële uitdagingen waar Europa en Nederland voor staan bij de opvang van vluchtelingen. Maar als we daarbij de noden en wensen van vluchtelingen blijven negeren, dan kunnen we de komende periode eerder een vergroting dan een verkleining verwachten van dit internationale, Europese en Nederlandse vraagstuk.

Noten

1 Mommers, C. & Wijnkoop, M. (2015), 'Opvang in de regio: de feiten en de mythe', in: *S&D 2015/3*, pp. 79-87

2 Op het moment van schrijven zijn de EU en Turkije tot een voorlopige deal gekomen. Onderdeel hiervan is een investering van € 3 mrd door de EU in de opvang van vluchtelingen in Turkije.

3 Zwaan, K. (2003), *Veilig derde land: de exceptie van het veilig derde land in het Nederlands asielrecht*, Radboud Universiteit Nijmegen

4 ECRE (2011), *Comments on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive*, pp. 31-32

5 Artikel 38 Richtlijn 2013/32/EU inzake asielprocedures; artikel 30 lid 1 sub a (en b) Vw 2000

6 EHRM (23 februari 2012), *Hirsi Jamaa e.a. tegen Italië*, nr 27765/09, r.o. 147. De staat heeft een positieve verplichting om te verifiëren wat er in de praktijk gebeurt.

7 EHRM (21 januari 2011), *M.S.S. tegen Griekenland en België*, nr 30696/09, r.o. 250, 367), en: EHRM, *Hirsi tegen Italië*, r.o. 121. Bij de beoordeling of er sprake is van een situatie in strijd met artikel 3 EVRM gaat het ook over de sociaaleconomische positie van asielzoekers.

8 Naast hervestiging gaat het hierbij om het kunnen aanvragen van humanitaire visa, verbeterde gezinshereniging, humanitaire toelatingsprogramma's, maar ook private sponsorships, studievisa en medische evacuatie.

9 Zie www.unhcr.org/pages/49e486676.html

10 Hervestiging is overigens bij uitstek bedoeld voor de meest kwetsbare vluchtelingen voor wie überhaupt geen toekomstperspectief bestaat in de regio. Zij worden nu de dupe van het voorwaardelijk stellen van hervestiging aan verbetering van de situatie in de regio.

11 Dit wil overigens niet zeggen dat alle onderdelen van dit plan positief zijn. Zie voor enkele kritische kanttekeningen over de reikwijdte en procedures het *ECRE Memorandum to the Extraordinary Justice and Home Affairs Council Meeting of 14 September 2015*, www.ecre.org.

12 Het oorspronkelijke plan was om ook asielzoekers uit Hongarije te 'herplaatsen' vanwege het grote aantal vluchtelingen. Hongarije weigert hier echter vooralsnog medewerking aan te verlenen.