

Zes dilemma's in het asielbeleid

Het Nederlandse asielbeleid wil rechtvaardig zijn voor de vervolgd van deze aarde. Dit blijkt echter in de praktijk op heel wat moeilijkheden te stuiten, wat heeft geresulteerd in een aantal bizarre tegenstrijdigheden. Thijs van Steveninck behandelt zes problemen van het huidige asielbeleid.

We claimen, bijvoorbeeld, dat we gastvrijheid willen bieden aan hen die het werkelijk nodig hebben, maar spreken van een 'succes' als het aantal aanmeldingen van asielzoekers afneemt. We zetten uitgeprocedeerde asielzoekers op straat met de gedachte dat ze op eigen gelegenheid naar hun land van herkomst terugkeren, maar iedereen weet dat het gros van hen in de illegaliteit verdwijnt. We hebben in veel sectoren van de economie een tekort aan personeel en kampen met een naderende vergrijzing, maar we maken het asielzoekers zo moeilijk mogelijk om aan het werk te gaan.

en delen van de PvdA) kiezen in de praktijk voor het minimaliseren van een type-I fout, en accepteren daarbij dus een grotere

kans op een type-II fout. Voor de 'rechtsere' partijen (VVD, Leefbaar Nederland, Lijst Pim Fortuyn) is het net andersom.

Een oplossing om zo min mogelijk fouten te maken, is om voor het beleid meer geld uit te trekken, bijvoorbeeld door meer ambtenaren in dienst nemen voor verhoren door de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND). Winst boeken op alle terreinen (alle politieke vluchtelingen opnemen, alle economische vluchtelingen terugsturen en zo min mogelijk geld uitgeven aan controlerende ambtenaren) kan niet. Dit is vergelijkbaar met een overheid die de collectieve uitgaven wil verhogen en de belastingen verlagen, zonder dat de staatsschuld omhoogschiet.

Ideaal asielbeleid

Een ideaal asielbeleid bestaat niet, omdat er eenvoudigweg te veel factoren buiten ons bereik liggen, zoals de politieke stabiliteit en de economische problemen in de landen van herkomst. Daarom moeten er soms pijnlijke of dure keuzes worden gemaakt. Natuurlijk is er in ons land geen plaats voor de misschien wel miljard mensen die hiernaartoe zouden willen komen, of het nu gaat om politieke of economische vluchtelingen. Maar het is een illusie om te denken dat we de grenzen volledig dicht kunnen doen.¹ Ergens tussen deze extremen moet een grens getrokken worden. Maar waar en op basis van wat voor criteria?

Fouten van de eerste categorie

Het officiële doel van het Nederlandse asielbeleid is dat de 'politieke vluchtelingen' asiel moeten krijgen, maar de 'economische vluchtelingen' niet. Het praktische probleem is natuurlijk dat iedereen die hier asiel aanvraagt beweert politiek vluchteling te zijn, terwijl de meeste vluchtelingen ook economisch veel te winnen hebben bij een verblijf in Nederland. Schattingen van het aantal echte politieke vluchtelingen lopen uiteen van 10% tot 25%, een (kleine) minderheid dus.

We willen politieke vluchtelingen niet ten onrechte wegsturen, maar tegelijkertijd willen we economische vluchtelingen ook niet ten onrechte binnenlaten. Uit de statistiek is echter bekend dat als we de kans op een zogeheten 'fout van de eerste categorie' (een politieke vluchteling weigeren) kleiner maken, we automatisch een kans op een 'fout van de tweede categorie' vergroten (een economische asielzoeker binnenlaten). 'Linkse' partijen (Groen Links



Foto: Herman Wouters

Lepralijders

We geven toe dat we ook de economische asielzoekers wel kunnen begrijpen, want "als we zelf in Irak woonden, zouden we ook naar Nederland proberen te komen".² Maar tegelijkertijd doen we alsof economische asielzoekers vergelijkbaar zijn met lepralijders waar we zo snel mogelijk van af moeten. Niet zelden gaat het echter om goed gemotiveerde, hardwerkende mensen, vaak met nuttige kwaliteiten voor onze samenleving. Soms wordt gesteld dat Nederland "vol" zou zijn. Elders heb ik laten zien dat dit onzin is en dat Nederland ook bij 30 miljoen mensen (als conservatieve ondergrens) nog niet vol is.³ Dit betekent natuurlijk niet dat we nu in één klap 14 miljoen mensen zouden kunnen opvangen, maar wel dat ons helemaal geen rampen te wachten staan als we de huidige 'vloedgolf' aan economische asielzoekers niet terugsturen.

Thijs van Steveninck is redacteur van Idee.

Afghaanse en Iraanse artsen

Veel vluchtelingen zijn hoogopgeleid en zouden liever vandaag dan morgen aan het werk gaan. Terwijl iedereen klaagt over gebrek aan personeel in de zorgsector, laten we Afghaanse en Iraanse artsen en verpleegkundigen rustig in hun opvangcentra zitten. Van de FNV kwam onlangs een pleidooi om arbeidsmarktbeleid toe te spitsen op vluchtelingen.⁴ Het is boven alle twijfel verheven dat zich onder asielzoekers veel talent bevindt. Dit geldt niet alleen voor hoogopgeleiden, zoals ICT'ers, maar ook voor mensen met kwalificaties in beroepen waar Nederlanders geen interesse meer in hebben, zoals de zorg. Ook minder hoogopgeleide mensen kunnen nuttig werk verrichten. Neem het geval van de twee jonge Eritrese vrouwen die al ruim tien jaar op hun verblijfsvergunning wachten.⁵ Selamawit is afgestudeerd laborante en Senait is gediplomeerd verpleegster. Beiden spreken vloeiend Nederlands, zijn volledig ingeburgerd en hebben in Eritrea niets meer te zoeken, maar mogen niet werken. Senait vraagt zich af waarom ze niet aan het werk mag: "Nederland haalt verpleegsters uit Zuid-Afrika en de Filipijnen, omdat er zo'n groot tekort aan is."

Natuurlijk is het onrechtvaardig om de kans dat een asielzoeker wordt toegelaten af te laten hangen van wat hij of zij Nederland te bieden heeft en iemand die niet 'nuttig' is terug te sturen. Maar zij die het tot Nederland weten te brengen zijn meestal niet de zwaarstgetroffenen. Dat zijn degenen die niet uit hun eigen land weg weten te komen, omdat ze geen mensensmokkelaars of vliegtickets kunnen betalen. Toch gaan we niet naar landen waar oorlogen heersen om daar potentiële asielzoekers op te halen. Dit getuigt van een zekere willekeur. Pas als ze onze grens hebben bereikt, willen we ze helpen.

Gedrag beïnvloeden

Hoewel niemand zal ontkennen dat asielzoekers gemiddeld niet dommer zijn dan andere mensen, lijkt veel beleid daar geen rekening mee te houden. Asielzoekers horen snel genoeg van elkaar dat als ze geen papieren hebben, ze minder snel worden uitgezet. Het is niet meer dan logisch dat ze dan tijdens hun vlucht in het vliegtuig hun paspoort opeten of door de WC spoelen. Tegenwoordig maakt de KLM op vluchten uit risicolanden als Nigeria kopieën van paspoorten op cd-roms om dit te voorkomen, maar dat heeft erg lang geduurd.

Zolang het ambtelijk apparaat onderbezet blijft, moeten ook asielzoekers die wel toegelaten gaan worden lang op hun verblijfsvergunning wachten. Het inperken van beroepsmogelijkheden voor afgewezen asielzoekers kan dan een mogelijkheid zijn die voor de totale groep asielzoekers voordelig is. De winst voor degenen die uiteindelijk mogen blijven is groter dan het verlies van degenen die weg moeten.

Asielzoekers met een 'gezicht'

Ook het gedrag van Nederlandse burgers kan mogelijk beïnvloed worden. Het gedurende hun aanvraag laten werken van asielzoekers heeft, naast alle voordelen, als belangrijk nadeel dat dit het moeilijker maakt hen terug te sturen als hun aanvraag wordt afgewezen. Het is in de praktijk niet zo moeilijk *anonieme* asielzoekers af te wijzen. Maar dit komt anders te liggen zodra ze een 'gezicht' krijgen, in de vorm van vrienden, collega's en klasgenootjes van de kinderen. Naarmate mensen hier langer verblijven, en be-

ter aan Nederland gewend zijn geraakt, wordt het ook moreel moeilijker ze uit te zetten.

Zijn we bereid in de landen van oorsprong signalen af te geven? Asielzoekers gaan, gevoed door informatie van mensensmokkelaars of andere bronnen, naar landen waar ze ten eerste de kans het grootst inschatten te worden toegelaten en ten tweede de kans hoog achten een toekomst op te kunnen bouwen. Toen CNN beelden vertoonde van opvangkampen op de Veluwe met lekkende tenten, resulteerde dit snel in minder asielaanvragen. Soms echter krijgen potentiële asielzoekers gekleurde informatie, voor een deel afkomstig van landgenoten die het wel gered hebben en die uit schaamte niet durven toegeven dat het leven in het Westen niet allemaal koek en ei is. Misschien is het een idee om het beeld dat het Westen een paradijs is waar de straten met goud geplaveid zijn te nuanceren met objectieve informatiecampagnes in de landen van herkomst. Hierbij kan men denken aan de gevoerde campagnes tegen vrouwenhandel in Oost-Europa en de voormalige Sovjetunie die lieten zien dat veel vrouwen die banen in de huishouding voorgespiegeld kregen, uiteindelijk in de prostitutie belandden.

Veel afgewezen asielzoekers prefereren een bestaan in de illegaliteit boven een terugkeer naar het land van oorsprong, of omdat het hier veiliger is, of omdat een bestaan hier economisch aantrekkelijker is (vaak beide). Het is duidelijk dat het huidige beleid om een 'moreel' beroep te doen op uitgeprocedeerden, onder het motto "als je geld had voor de heenreis, heb je kennelijk ook geld voor de terugreis" een te naïeve gang van zaken is. We moeten iets anders bedenken.

Een generaal pardon?

Veel problemen zouden kunnen worden verholpen door de asielzoekers die nu sinds een bepaalde tijd in de procedure zitten, in een klap te legaliseren. Op 9 april 2002 heeft D66 samen met Groen Links een motie ingediend waarin het kabinet wordt gevraagd een regeling uit te werken voor een specifiek pardon. Het belangrijkste bezwaar tegen een generaal pardon is de mogelijke precedentwerking. Als zo'n regeling er nu komt, waarom dan niet ook volgend jaar? Het is praktisch zeer moeilijk, en misschien wel onmogelijk, voor de overheid om geloofwaardig te maken dat het echt om een eenmalige maatregel gaat.

De door de Nederlandse overheid opgebouwde geloofwaardigheid is op het gebied van asiel- en migratiebeleid niet groot. Van de gastarbeiders werd lang gedacht dat ze wel terug zouden gaan. Toen bleek dat dit niet het geval was, is er jaren niets aan integratiebeleid gedaan. De vraag wordt dan op welke manier de overheid haar geloofwaardigheid terug zou kunnen krijgen in de ogen van potentiële nieuwe asielzoekers (en mensensmokkelaars). Een nieuwe start kan wellicht worden gemaakt door duidelijke signalen af te geven, zoals investeren in extra opvang- en toetsingscapaciteit in combinatie met gedwongen uitzettingen van uitgeprocedeerden, bijvoorbeeld in de vorm van charters naar het land van oorsprong.

Asielbeleid en ontwikkelingssamenwerking

De link tussen ontwikkeling en migratie is gecompliceerd en lijkt de vorm van een omgekeerde U-curve te hebben. Op lange termijn leidt meer ontwikkeling tot toenemende welvaart en hierdoor tot minder migratie. Op middellange termijn echter zorgt de toegenomen welvaart dat mensen de beschikking krijgen over meer mid-

delen om te betalen voor het benodigde transport (incl. mensensmokkelaars).

Het is eigenlijk toeval dat het asielbeleid op het Ministerie van Justitie is ondergebracht.⁶ Dit ministerie houdt zich dan ook opmerkelijk stil in de hele discussie rond de vluchtelingenproblematiek. Asielbeleid zou met arbeidsmigratie moeten worden uitgebreid en weggehaald bij Justitie. Ministeries als Grotestedenbeleid, Economische Zaken of Buitenlandse Zaken liggen meer voor de hand. Zij houden zich inhoudelijk meer met deze problematiek bezig, bijvoorbeeld via de opvang van vreemdelingen, de vraag naar arbeid in de Nederlandse economie en het verband van migratie met ontwikkelingshulp.

Soms wordt gesuggereerd dat ontwikkelingssamenwerking als instrument moet worden gebruikt om de situatie in de landen van herkomst te verbeteren. Hierbij moeten we ons echter goed realiseren dat het Nederlandse hulpbudget wel groot maar niet onbeperkt is en vooral ook dat dit in tegenspraak is met het huidige beleid dat zich richt op structurele armoedebestrijding. Dit laatste gaat ervan uit, op basis van een groeiende wetenschappelijke consensus, dat het bereiken van armoedebestrijding het minst moeilijk is in relatief goedbestuurde landen. De meeste landen waar asielzoekers vandaan komen vallen echter niet in deze categorie.

Schurkenstaten

Het is een volstrekte illusie om te hopen via hulp de problemen in *rogue states* als Iran, Irak of Somalië op te lossen, opdat er uit die landen minder asielzoekers naar ons land komen. Behalve misschien voor degenen die vinden dat alle armoede in de wereld de schuld is van het 'rijke Westen'. In die gevallen waar we een structurele hulprelatie hebben, bestaat er eventueel een mogelijkheid om hulp te gebruiken als drukmiddel op ontvangerlanden voor het meewerken aan repatriëring van afgewezen asielzoekers.

Ook hier gaat het weer om een politieke keuze: of nadruk op activiteiten in landen waar vluchtelingen vandaan komen, of in landen waar armoede structureel bestreden kan worden. Te vaak wordt echter de suggestie gewekt dat omdat de landen waar vluchtelingen vandaan komen arm zijn, we dáár onze ontwikkelingsgelden in moeten steken.

Internationale verdragen

Het Verdrag van Genève dateert uit 1951 en is opgesteld in een tijd waarin nauwelijks asielzoekers naar Nederland kwamen en de opvangcapaciteit veel minder een probleem was dan nu. Sindsdien echter heeft zich een aantal structurele veranderingen voorgedaan in de mondiale samenleving. De gestegen internationale verspreiding van moderne communicatiemiddelen als radio, televisie en internet hebben niet alleen de mondiale welvaartsverschillen duidelijker zichtbaar gemaakt. In de sloppenwijken van Lagos, Bombay en Caracas is de welvaart van het Westen duidelijker zichtbaar dan ooit. Ook kunnen potentiële migranten hierdoor gemakkelijker in contact komen met degenen die al over zijn

gegaan. Tenslotte zijn de kosten van internationaal transport fors gedaald. Zo'n dertig jaar geleden droomden slechts weinigen in de Derde Wereld van een toekomst in het rijke Westen. Dat is nu wel anders en hier is een florerende industrie van mensensmokkelaars op in gesprongen.

Deze ontwikkelingen roepen de vraag op of dergelijke verdragen niet moeten worden herzien. We moeten natuurlijk niet eenzijdig verdragen opzeggen, maar alleen de mogelijkheid overwegen om, in overleg met andere landen, dergelijke verdragen aan een ver-

anderde tijd aan te passen. In hoeverre kan bijvoorbeeld in redelijkheid nog worden gesteld dat vluchtelingen die recht hebben op opvang ook recht hebben op gezinshereniging? Tenzij deze familieleden zelf ook vervolging hebben te duchten (in welk geval ze niet in *het kader van gezinshereniging* binnen hoeven te komen), betekent hun beroep op opvangcapaciteit dat andere vluchtelingen langer moeten wachten.

Tot slot

De belangrijkste dilemma's zijn de volgende. Moeten we proberen zoveel mogelijk politieke vluchtelingen te accepteren, of zoveel mogelijk economische vluchtelingen te weigeren, of fors te investeren in de instanties? In hoeverre mogen we gebruik maken van de vakbekwaamheden van asielzoekers en in hoeverre mogen deze meetellen bij het verkrijgen van een verblijfvergunning? Hoe gaan we ons terugkeerbeleid inkleden? Willen we potentiële asielzoekers voorlichten over het feit dat Nederland niet alleen een land van melk en honing is? Moet er een generaal pardon komen, en zo ja onder welke voorwaarden?

Dit zijn allemaal politieke keuzes die moeten worden gemaakt op basis van reële afwegingen en niet op basis van utopische wereldbeelden. Soms moeten we erkennen dat bepaalde wensen niet in vervulling kunnen gaan. Tot dusverre zijn dergelijke keuzes te vaak uitgesteld. Dus hoe eerder hierover wordt nagedacht des te beter. Het zou goed zijn als de verantwoordelijke bewindspersoon in het nieuwe kabinet zich hierover snel en op duidelijke wijze zou uitspreken. ♦

Noten

1. Sassen, S., *Globalisering – Over mobiliteit van geld, mensen en informatie*, Van Gennep Amsterdam, 1999.
2. Frits Bolkestein in Buitenhof, 31 maart 2002.
3. "Nederland is nog lang niet vol", *NRC Handelsblad*, 27 maart 2002.
4. Bluimink, F. en Jongerius, A., "Talent vluchtelingen wordt onderschat", *Trouw*, 3 april 2002.
5. "Zand in de asielmachine", *Volkskrant*, 6 april 2002.
6. Corduwener, J., "Asielbeleid moet weg bij Justitie", *Trouw*, 4 december 2001.