Op weg naar 2030

Migratie: een toekomstverkenning

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken

RAPPORT

Op weg naar 2030

Migratie: een toekomstverkenning

Den Haag, maart 2018

De ACVZ

De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) bestaat uit tien deskundigen. De ACVZ is een onafhankelijk adviesorgaan dat is ingesteld bij wet. De commissie adviseert de regering en het parlement over migratie. Zij onderzoekt beleid en wetgeving en geeft aan waar verbeteringen mogelijk zijn. De ACVZ brengt praktische adviezen uit die gericht zijn op het oplossen van bestaande en te verwachten problemen.

Colofon

Rapport 'Op weg naar 2030', uitgebracht aan de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid.

Uitgave van de ACVZ, Den Haag, 2018

Kenmerk: 49•2018, maart 2018
ISBN: 978-90-8521-076-4

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
Turfmarkt 147
2511 DP 's-Gravenhage
E-mail: acvz@acvz.org
Website: www.acvz.org
Tel: 070 370 4300

Adviescommissie voor
Vreemdelingenzaken

aan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
De heer M.G.J. Harbers
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

contactpersoon Drs. S.A.A. Avontuur
doorkiesnummer 06 46840908
datum 5 maart 2018
ons kenmerk ACVZ/ADV/2018/003
uw kenmerk
bijlage(n)
onderwerp Rapport 'Op weg naar 2030. Migratie: een toekomstverkenning'

Geachte heer Harbers,

Bij brief van 28 juni 2016 heeft uw ambtsvoorganger de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) verzocht een toekomstverkenning uit te brengen over het onderwerp 'Migratiemanagement 2030'. De vraag hierbij was om los van de waan van de dag te kijken naar een bestendig migratiestelsel op de lange termijn, waarbij wordt ingegaan op noodzakelijke beleidsontwikkelingen. Met de aanbieding van dit rapport voldoet de commissie aan het verzoek.

De belangrijkste aandachtspunten voor de periode 2018-2030 die de ACVZ op basis van het uitgevoerde onderzoek heeft geïdentificeerd zijn de volgende:

1. Migratie is van alle tijden, dus ook van de toekomst. Een zinvolle en realistische aanpak van migratie is gebaat bij de erkenning daarvan door politici, bestuurders en burgers.
2. Oorzaken, oorsprong, intensiteit en manieren van migratie veranderen voortdurend.
3. Het aanpakken van de grondoorzaken van gedwongen migratie dient in alle beleidsmaatregelen (dus ook buiten het migratiedomein) centraal te staan.
4. Het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio dient in alle beleidsmaatregelen (dus ook buiten het migratiedomein) centraal te staan.

Postadres
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

bezoekadres
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

www.acvz.org

Twitter: @ACVZ_advies

5. Het migratiebeleid dient, informatiegestuurd en datagedreven, betrekking te hebben op alle stadia van het proces.
6. Een goed functionerende samenwerking op internationaal, interbestuurlijk en interdepartementaal niveau is onontbeerlijk.
7. Bij de beoordeling van de bruikbaarheid van migratiebeleidsinstrumenten is waakzaamheid geboden ten aanzien van mogelijke consequenties voor de sociale cohesie.
8. Het is noodzakelijk om bij elke maatregel op het terrein van migratie ook de uitwerking op (specifieke groepen in) de samenleving te betrekken.
9. Onderzocht moet worden of het sociale zekerheidsstelsel voldoende migratiebestendig is.
10. Voor het creëren en behouden van het maatschappelijk draagvlak is het noodzakelijk dat de overheid open en eenduidig communiceert met maatschappelijke actoren en de samenleving in brede zin. Voor het voeren van een informatiegestuurd en datagedreven migratiebeleid geldt dat er eenduidige en gedeelde kennis aanwezig moet zijn. Een jaarlijkse 'Staat van de migratie' kan in beide behoeften voorzien.

De ACVZ hoopt u met dit advies van dienst te zijn en is te allen tijde tot nadere toelichting bereid.

Hoogachtend,

mr. J.N.M. Richelle

mr. W.N. Mannens

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1 INLEIDING 9
1.1 Achtergrond 9
1.2 Doel, doelgroep en afbakening 9
1.3 Scenariostudie als methode van onderzoek 10
1.4 Handleiding voor het gebruik van de toekomstverkenning 15
1.5 Samenstelling subcommissie 15

HOOFDSTUK 2 TRENDANALYSE 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Drijvende krachten 18
2.2.1 Klimaatverandering 19
2.2.2 Conflicten 20
2.2.3 Sociaaleconomische ontwikkelingen in Afrika en Azië 23
2.2.4 Bevolkingsgroei in Afrika en Azië 26
2.3 Behoeften van de Nederlandse samenleving 27
2.3.1 Economische groei 27
2.3.2 Innovatie 28
2.3.3 Vergrijzing 29
2.4 Ruimte voor beleid 31
2.4.1 Globalisering, ontwikkelingen in de internationale rechtsorde en internationale samenwerking 31
2.4.2 De Europese Unie 35
2.4.3 Sociale cohesie in de Nederlandse samenleving 36

HOOFDSTUK 3 OMGEVINGSSCENARIO'S 41
3.1 Inleiding 41
3.2 Zekere factoren 41
3.3 Meest bepalende onzekere factoren 42
3.4 Overige onzekere factoren 43
3.5 Omgevingsscenario's Mondiaal 43
3.6 Omgevingsscenario's Nationaal 45

HOOFDSTUK 4 BELEIDSSCENARIO'S 48
4.1 Inleiding 48
4.2 Een Nederlands economisch belang 50
4.3 Een humanitaire opdracht 57
4.4 Een last voor de samenleving 63

HOOFDSTUK 5 DE TOETSING VAN DE BELEIDSSCENARIO'S IN DE OMGEVINGSSCENARIO'S 69
5.1 Inleiding 69
5.2 Een Nederlands economisch belang 70
5.3 Een humanitaire opdracht 72
5.4 Een last voor de samenleving 74
5.5 Conclusie 76

HOOFDSTUK 6 OP WEG NAAR 2030 77
6.1 Samenvatting van de toekomstverkenning 77
6.2 Aandachtspunten voor een toekomstbestendig migratiestelsel 79

LITERATUURLIJST 82

BIJLAGE 1 ADVIESVRAAG 85

BIJLAGE 2 AFKORTINGENLIJST 87

BIJLAGE 3 BEGRIPPENLIJST 89

BIJLAGE 4 SCHEMATISCHE UITWERKING VAN DE TOETSING VAN DE BELEIDSSCENARIO'S IN DE OMGEVINGSSCENARIO'S 94

BIJLAGE 5 OVERZICHT DEELNEMERS WORKSHOPS 134

SAMENSTELLING ADVIESCOMMISSIE 137

Figuren

Figuur 1. Omgevingsscenario's migratie in 2030 13
Figuur 2. Exogene factoren van migratiemanagement 18
Figuur 3. Aantal oorlogen 1945-2015 20
Figuur 4. Oorlogsgerelateerde doden naar schatting 1989-2014 21
Figuur 5. Vergelijking van de groei van het bruto binnenlands product (bbp) (naar koopkrachtpariteit), 2010-2030 23
Figuur 6. Regionale aandelen in het wereldwijde bbp (naar koopkrachtpariteit) 24
Figuur 7. Verwachte bevolkingsgroei in Afrika, Azië en Europa 2015-2030, volgens de medium variant prognose (in miljoenen) 26
Figuur 8. Bevolkingsprognose Nederland 2017-2030 naar leeftijdsgroep 29
Figuur 9. Wereldwijde inkomensgroei 1988- 2008, gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen, in % 32
Figuur 10. De tweedeling in Nederland 37
Figuur 11. Omgevingsscenario's migratie in 2030 42
Figuur 12. Samenvatting beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* 50
Figuur 13. Samenvatting beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* 57
Figuur 14. Samenvatting beleidsscenario *Een last voor de samenleving* 63
Figuur 15. Inpasbaarheid beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* in de vier omgevingsscenario's 70
Figuur 16. Inpasbaarheid beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* in de vier omgevingsscenario's 72
Figuur 17. Inpasbaarheid beleidsscenario *Een last voor de samenleving* in de vier omgevingsscenario's 74
Figuur 18. Kleurenscores beleidsscenario's in de omgevingsscenario's per indicator 76
Figuur 19. Omgevingsscenario's migratie in 2030 78
Figuur 20. *Een Nederlands economisch belang* in *Mondiaal en samen* 95
Figuur 21. *Een Nederlands economisch belang* in *Mondiaal en verdeeld* 98
Figuur 22. *Een Nederlands economisch belang* in *Nationaal en samen* 102
Figuur 23. *Een Nederlands economisch belang* in *Nationaal en verdeeld* 105
Figuur 24. *Een humanitaire opdracht* in *Mondiaal en samen* 110
Figuur 25. *Een humanitaire opdracht* in *Mondiaal en verdeeld* 113
Figuur 26. *Een humanitaire opdracht* in *Nationaal en samen* 116
Figuur 27. *Een humanitaire opdracht* in *Nationaal en verdeeld* 119
Figuur 28. *Een last voor de samenleving* in *Mondiaal en samen* 122
Figuur 29. *Een last voor de samenleving* in *Mondiaal en verdeeld* 125
Figuur 30. *Een last voor de samenleving* in *Nationaal en samen* 128
Figuur 31. *Een last voor de samenleving* in *Nationaal en verdeeld* 131

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Achtergrond

De staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) op 28 juni 2016 verzocht een toekomstverkenning uit te brengen over het onderwerp 'Migratiemanagement 2030'.[1] Hij heeft hierbij verzocht om:

> *'(. . .) los van de waan van de dag te kijken naar een bestendig migratiestelsel op de lange termijn, waarbij wordt ingegaan op noodzakelijke beleidsontwikkelingen, met het oog op de toekomst.'*

Met dit rapport voldoet de ACVZ aan dit verzoek.

1.2 Doel, doelgroep en afbakening

De ACVZ wil met deze toekomstverkenning een bijdrage leveren aan het (verder) ontwikkelen van een middellangetermijnvisie op migratiemanagement. In de eerste plaats kan het rapport dienen als basis voor iedereen die – al dan niet beroepsmatig – op een meer systematische manier nadenkt over migratie en over de vraag hoe daarmee in de toekomst het beste omgegaan kan worden. De ACVZ wil met deze toekomstverkenning ook een bijdrage leveren aan een verdieping van het maatschappelijk debat over (de toekomst van) het migratiebeleid. Het migratiedebat wordt nu vaak beheerst door de waan van de dag, waarin individuele gevallen (zoals het verblijfsrecht van Mauro of Sahar) of onverwachte ontwikkelingen (zoals de sterk verhoogde asielinstroom in 2015-2016) de discussie volledig domineren. Het is waardevol om eens afstand te nemen en na te denken over de context waarin wereldwijde migratie in de toekomst zal plaatsvinden, over de wijze waarop Nederland daarin positie kiest en over de normatieve kaders die Nederland daarbij wil hanteren.

De toekomstverkenning reikt (voornamelijk in hoofdstuk 4) op globale lijnen een aantal instrumenten aan die de regering en het parlement kunnen helpen om het beleid in een bepaalde richting te buigen. De ACVZ heeft echter niet de pretentie om een sluitend pakket aan maatregelen te formuleren voor de komende twaalf jaar. De concrete beleidsmaatregelen die in dit rapport zijn geformuleerd moeten daarom meer worden gezien als een basis waarop verder kan worden gebouwd.

De ACVZ heeft niet de intentie om met deze toekomstverkenning het beleid een bepaalde richting in te sturen. Migratiebeleid is niet waardenvrij en het zal heel wat inspanning op tal van terreinen vergen om een normatieve consensus over migratiebeleid tot stand te brengen. Er is daarom gekozen voor een methode die ruimte geeft aan het presenteren van meerdere – op een aantal punten zelfs aan elkaar tegenstrijdige – visies op migratiemanagement, waarbij de ACVZ zich niet uitspreekt over de wenselijkheid van die visies.

De toekomstverkenning is in de eerste plaats opgesteld voor de Nederlandse regering (en niet alleen voor de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid) omdat uit het onderzoek dat

1 Zie bijlage 1. *Kamerstukken II* 2015/16, 19 637, nr. 2216. https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-776316

voor deze studie is verricht blijkt dat de betrokkenheid van meerdere departementen een vereiste is voor het verder ontwikkelen van een toekomstbestendig migratiestelsel.

De studie kan daarnaast ook voor andere organisaties betekenis hebben. Het is immers niet alleen de rijksoverheid die een rol speelt op het terrein van migratie. Gemeenten, het bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties leveren eveneens een belangrijke bijdrage. De ACVZ hoopt met deze studie voor alle organisaties en overige betrokkenen een beeld te schetsen van de verantwoordelijkheden en (on)-mogelijkheden ten aanzien van migratiemanagement in en op weg naar 2030.

De ACVZ heeft ervoor gekozen om de toekomstverkenning te beperken tot immigratie naar Nederland (als lidstaat van de Europese Unie (EU)). De studie betreft zowel asiel-, economische als gezinsmigratie. Hoewel een aanzienlijk aandeel van de migranten in Nederland EU-burgers zijn, is het vrij verkeer van EU-burgers en hun gezinsleden niet meegenomen in deze toekomstverkenning.[2] De reden hiervoor is dat de keuzes op het gebied van migratiebeleid die de Nederlandse regering hier kan maken zeer beperkt zijn en volledig afhangen van de vraag hoe de EU zich in de toekomst zal ontwikkelen en of Nederland lid zal blijven van de EU.

Emigratie uit Nederland (met uitzondering van de terugkeer van vreemdelingen zonder verblijfsvergunning en circulaire migratie)[3] is ook buiten beschouwing gelaten. Ook al is emigratie geen onderwerp van deze studie, het is wel goed te beseffen dat er tot op zekere hoogte sprake is van wederkerigheid tussen landen als het gaat om migratie.[4] Een open migratiebeleid van Nederland zal de inwoners van Nederland, inclusief hier woonachtige migranten, meer kansen bieden om te (r-)emigreren indien zij dat wensen, een restrictief migratiebeleid van Nederland brengt met zich mee dat de mogelijkheden voor de inwoners van Nederland om ergens anders een bestaan op te bouwen waarschijnlijk ook zullen worden beperkt. Daarnaast is het van belang om op te merken dat immigratie vaak tijdelijk van aard is. Niet alle immigranten vestigen zich definitief in ons land. Een deel van hen emigreert op een gegeven moment ook weer.

De ontwikkelingen in Nederland op het gebied van immigratie zijn sterk afhankelijk van die in andere landen. Daarnaast heeft de Nederlandse regering voor het managen van migratie andere partijen nodig (denk aan andere staten, de EU, gemeenten, ondernemers, maatschappelijke organisaties). De rol die andere partijen (kunnen) spelen maakt zodoende, daar waar relevant, wel onderdeel uit van het onderzoek.

1.3 Scenariostudie als methode van onderzoek

We kunnen de toekomst niet voorspellen. De toekomst is ook niet volledig maakbaar. Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) het verwoordt: De toekomst is open, maar niet leeg.[5] De leegte wordt ingeperkt door gebeurtenissen, keuzes en handelingen in het verleden en heden. Een toekomstverkenning biedt de mogelijkheid om op een systematische manier te bestuderen wat die toekomst in petto zou kunnen hebben en wat voor beleid daarbij ontwikkeld zou kunnen worden.

2 In 2015 woonden er in Nederland 662.000 migranten die uit één van de EU-lidstaten afkomstig waren. https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/06/migrantenmonitor-2014-2015, tabel 2.
3 Circulaire migratie is een vorm van tijdelijke migratie waarbij de migrant terugkeert naar het herkomstland of circuleert tussen het gastland en het herkomstland.
4 H. van Houtum & L. Lucassen, *Voorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie,* Amsterdam: Atlas Contact, 2016, p. 25.
5 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid*, WRR, 2016, p. 53-54. https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2010/09/27/uit-zicht-toekomstverkennen-met-beleid---24

Er bestaan verschillende methoden voor het verkennen van de toekomst.[6] Volgens de WRR zijn bij de keuze voor een methode twee vragen cruciaal:
- Is het verstandig om stabiliteit en continuïteit te veronderstellen?
- Is het verstandig om normatieve consensus te veronderstellen?

Migratie is bij uitstek een beleidsterrein waarin de onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen groot is. Er zijn meerdere factoren die van invloed zijn op migratie, die elkaar bovendien vaak wederzijds beïnvloeden op een manier die we (nog) niet (volledig) begrijpen. Daarnaast is de institutionele ruimte waarin het migratiebeleid wordt vormgegeven gecompliceerd en aan verandering onderhevig: zowel de internationale gemeenschap, als de EU, als de Nederlandse staat spelen hierin een rol. Dat alles duidt niet op continuïteit en stabiliteit.

Er is ook geen normatieve consensus. Er is waarschijnlijk geen ander onderwerp waarover het debat in Nederland de afgelopen twintig jaar zo scherp is gevoerd als bij migratie. De normatieve tegenstellingen in de samenleving worden, als het om migratie gaat, uitvergroot. Bij een verkenning voor een toekomstbestendig migratiestelsel ligt het dus voor de hand om te kiezen voor een methode die ruimte geeft aan zowel de grote onzekerheid over toekomstige ontwikkelingen als aan de notie dat migratiebeleid niet waardenvrij is en dat het niet reëel is om te veronderstellen dat er in de nabije toekomst consensus zal ontstaan over de wenselijkheid van de richting van het beleid.

De werkelijkheid is te complex om te kennen en de toekomst te onzeker om te voorspellen. Dit uitgangspunt leidt tot de keuze voor een scenariostudie als methode van onderzoek. Een scenariostudie gaat niet uit van het lineair doortrekken van bestaande trends, maar van de gedachte dat er meerdere mogelijke toekomsten zijn. Deze scenariostudie bestaat uit de volgende stappen:

1. Het ontwikkelen van omgevingsscenario's
2. Het ontwikkelen van beleidsscenario's
3. Het toetsen van de beleidsscenario's in de omgevingsscenario's

De complexe werkelijkheid en onzekere toekomst hebben vooral een plaats gekregen in de vier omgevingsscenario's. De verschillende normatieve uitgangspunten die in het migratiedebat worden ingenomen staan aan de basis van de drie beleidsscenario's. De methode wordt hieronder verder toegelicht.

Omgevingsscenario's
Omgevingsscenario's zijn denkbare toekomsten waarin mogelijke ontwikkelingen op logische wijze zijn geclusterd. Dit betekent dat de omgevingsscenario's niet gaan over wenselijkheid, maar beschrijven wat er zou kunnen gebeuren. Bij het opstellen van de omgevingsscenario's heeft de ACVZ getracht om de 'uitersten van het denkbare' op te zoeken en ervoor te zorgen dat de omgevingsscenario's onderling voldoende onderscheidend zijn. Daarbij is de keuze gemaakt om geen extreme omgevingsscenario's op te stellen en gebeurtenissen waarvan een kleine kans bestaat dat die zich voordoen maar die een zeer groot effect zouden hebben,[7] ook wel 'game changers' genoemd, buiten beschouwing te laten.[8]

6 Meer over de methoden van toekomstverkennen is te lezen in de WRR-publicatie *Uit Zicht: toekomstverkennen met beleid*, 2010 (zie voetnoot 5).
7 Te denken valt aan een wereldwijde dodelijke epidemie of een Derde Wereldoorlog.
8 Zie: N. N. Taleb, *De Zwarte Zwaan. De impact van het hoogst onwaarschijnlijke. Tweede editie inclusief postscript essay 'over robuustheid'*, Amsterdam: Uitgeverij Nieuwerzijds, 2012. Met 'Zwarte Zwanen' bedoelt Taleb onverwachte of toevallige gebeurtenissen die ons leven ingrijpend kunnen veranderen, zoals de aanslag op de Twin Towers en de uitvinding van het internet.

Omgevingsscenario's zijn geen prognoses of voorspellingen, maar meer een soort denkoefeningen. In de omgevingsscenario's staan de 'exogene factoren' centraal. Dit zijn factoren die van belang zijn voor migratie en het migratiebeleid, maar die niet, of slechts zeer beperkt, door de regering te beïnvloeden zijn.

Om tot de omgevingsscenario's te komen zijn de volgende stappen ondernomen.

1. Inventariseren van ontwikkelingen

De eerste stap was het uitzetten van een enquête onder beleidsambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie (VenJ) en van de uitvoeringsinstanties die belast zijn met de uitvoering van het vreemdelingenbeleid zoals de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) en het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA). Ook leden, oud-leden en secretariaatsmedewerkers van de ACVZ hebben de enquête ingevuld. In de enquête is gevraagd naar de exogene factoren die volgens de respondenten van belang zullen zijn voor migratie en migratiebeleid in de periode tot 2030. De respondenten zijn gevraagd om internationale, Europese en nationale factoren te noemen. In totaal hebben 41 respondenten de enquête ingevuld.

2. Kwalificeren van ontwikkelingen

In een gemengde workshop van commissieleden en ambtenaren zijn de uitkomsten van de enquête besproken.[9] Het doel van de workshop was om de ontwikkelingen te selecteren die volgens de respondenten van de enquête en de deelnemers aan de workshop tot 2030 de grootste impact zullen hebben op migratie en gepaard gaan met de grootste onzekerheid. Daarnaast is een aantal ontwikkelingen geïnventariseerd die een grote impact hebben en waarvan vrij zeker is hoe deze gaan verlopen.

3. Bepalen van de bandbreedte waarbinnen ontwikkelingen zich voordoen: een trendanalyse

Na deze kwalificatie heeft de ACVZ een trendanalyse opgesteld, waarin alle geïdentificeerde factoren aan een nadere analyse zijn onderworpen. De trendanalyse is zoveel mogelijk gebaseerd op rapporten van gezaghebbende instanties. Deze keuze is gemaakt vanuit de veronderstelling dat deze instanties voor het opstellen van hun rapportages een gedegen onderzoek hebben verricht en hun rapport hebben gebaseerd op actuele wetenschappelijke inzichten en discussies.

Deze instanties zijn:
- Verenigde Naties (VN), Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD), Wereldbank (mondiale trends)
- Europese Commissie (Europese trends)
- het Centraal Planbureau (CPB), het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), de Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) (Nederlandse trends).

De trendanalyse is opgenomen in hoofdstuk 2 van dit rapport.

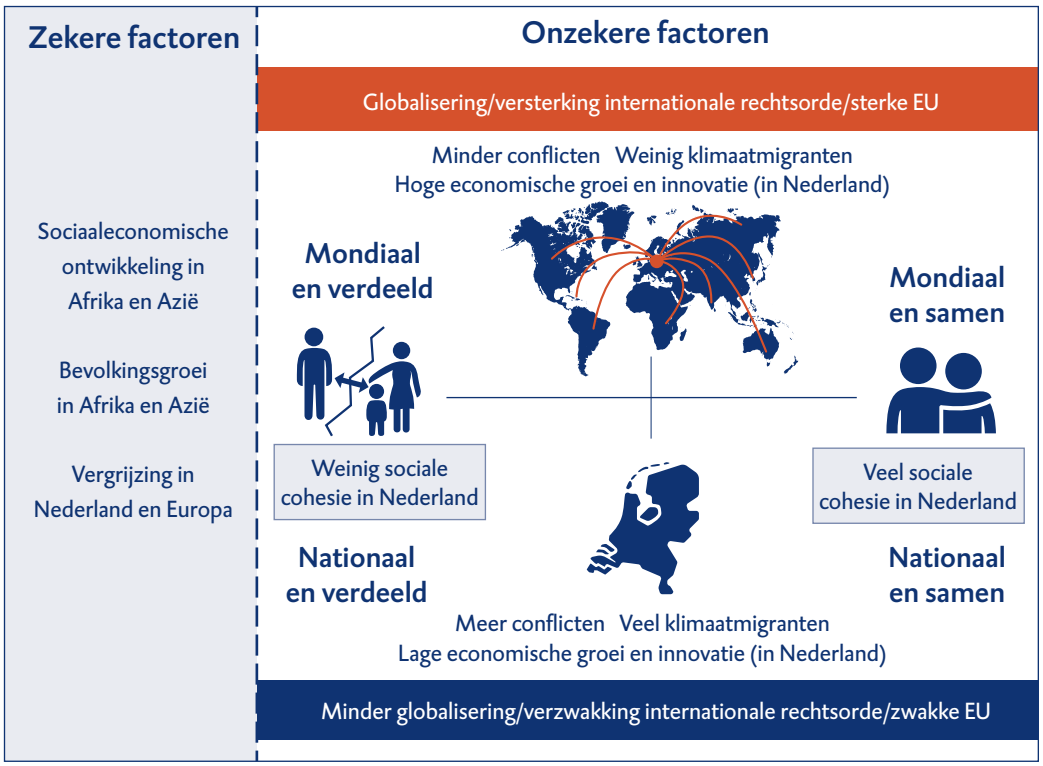
9 Zie voor de deelnemerslijst bijlage 5.

4. Verwerken van de ontwikkelingen in omgevingsscenario's

De ACVZ heeft vervolgens op basis van het hiervoor beschreven vooronderzoek vier omgevingsscenario's ontwikkeld. Dit is gebeurd met gebruikmaking van een assenstelsel, waarbij de factor 'sociale cohesie' op de x-as is geplaatst en het cluster van factoren 'globalisering, de internationale rechtsorde en internationale samenwerking' op de y-as, zodat daarmee kon worden gevarieerd. Dit zijn de factoren waarvan de ACVZ denkt dat die een hoge impact hebben en waarvan hoogst onzeker is hoe ze zich zullen voordoen. Vervolgens zijn ook de overige onzekere factoren over het assenstelsel verdeeld. De y-as is bij de verdeling van de overige onzekere factoren als 'kapstok' gebruikt, zonder daar verder mee te variëren. Hierbij is uitgegaan van een logische samenhang tussen de factoren. Deze keuze is gemaakt om de studie niet complexer te maken dan dit.[10] Factoren waarvan het vrijwel zeker is dat ze zich zullen voordoen zijn buiten het assenstelsel gehouden. Met deze factoren is niet gevarieerd, zij maken onderdeel uit van ieder omgevingsscenario.

In figuur 1 staat het gebruikte schema weergegeven. In hoofdstuk 3 volgt een nadere toelichting op de omgevingsscenario's.

Figuur 1. Omgevingsscenario's migratie in 2030



De figuur opent na aanklikken in een apart tabblad, zodat u deze bij het verder lezen van het rapport eenvoudig nog eens kunt raadplegen.

10 Dit in afwijking van de meeste scenariostudies, waarin ook met de overige onzekere factoren wordt gevarieerd. Indien die keuze was gemaakt zou er bijvoorbeeld ook een scenario *Mondiaal* zijn geweest met veel klimaatmigranten, veel conflicten en een lage economische groei, terwijl nu beide scenario's *Mondiaal* uitgaan van weinig klimaatmigranten, weinig conflicten en hoge economische groei. De enige factor waarmee op de x-as wordt gevarieerd is 'sociale cohesie'.

De ACVZ is in deze fase van de studie ondersteund door de Koninklijke Academie voor Wetenschappen (KNAW), die een studiemiddag heeft georganiseerd waarbij de geïdentificeerde exogene ontwikkelingen en hun relatie met migratie zijn voorgelegd aan experts op het betreffende terrein.[11]

Beleidsscenario's
In beleidsscenario's gaat het om de speelruimte op het migratieterrein die de Nederlandse regering *wel* heeft. Dit in tegenstelling tot de omgevingsscenario's, waarin de factoren centraal staan waarop de Nederlandse regering *niet of nauwelijks* invloed heeft.[12] Beleidsscenario's verkennen een door een deel van de samenleving wenselijk geachte, toekomstige stand van zaken op een beleidsterrein (verder 'visie' genoemd) en de strategie die nodig is om die visie te realiseren. Beleidsscenario's geven inzicht in de verschillende manieren om een vraagstuk aan te pakken. Daarnaast kunnen beleidsscenario's een meer open discussie over de waarden en doelen van het beleid bevorderen en kunnen ze inspireren tot het inslaan van nieuwe wegen.[13] In een beleidsscenario wordt meestal verondersteld dat een bepaalde waarde de komende decennia het beleid zal domineren. Beleidsscenario's zijn dus – in tegenstelling tot omgevingsscenario's – normatief van aard. De ACVZ heeft drie beleidsscenario's ontwikkeld, die zo veel mogelijk onderscheiden posities vertegenwoordigen in het beleidsdebat en daarmee het meeste inzicht leveren in beleidsalternatieven. De ACVZ spreekt zich hierbij niet uit over de wenselijkheid van de gepresenteerde visies, maar constateert dat ze bestaan. De beleidsscenario's beschrijven hoe een bepaalde visie zou kunnen worden verwezenlijkt.

Deze beleidsscenario's zijn:
- *Een Nederlands economisch belang;*
- *Een humanitaire opdracht;*
- *Een last voor de samenleving.*

De beleidsscenario's zijn uitgewerkt in hoofdstuk 4.

De toetsing van de beleidsscenario's in de omgevingsscenario's
Tot slot heeft de ACVZ de toekomstbestendigheid van de drie beleidsscenario's getoetst aan de hand van de vier omgevingsscenario's. Dit is gebeurd door beantwoording van de volgende vragen:

- In hoeverre is het beleidsscenario te realiseren in het omgevingsscenario?
- Wat zijn de sterke en zwakke punten in de combinatie?
- In hoeverre kan het scenario worden aangepast om aan de zwakke punten tegemoet te komen?

De ACVZ heeft voor het beantwoorden van deze vragen twee bijeenkomsten georganiseerd. De resultaten hiervan zijn betrokken bij de beoordeling.[14] De uitkomst van de toets kunt u teruglezen in hoofdstuk 5 en in bijlage 4. In hoofdstuk 6 zijn de bevindingen kort samengevat en worden de hoofdlijnen geschetst die uit de scenariostudie naar voren zijn gekomen.

11 Zie voor de deelnemerslijst bijlage 5.
12 Zie paragraaf 2.1, waarin wordt ingegaan op het feit dat het onderscheid in de praktijk niet altijd zo eenvoudig te maken is.
13 Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Scenario's maken voor natuur, milieu en ruimte: een handreiking,* PBL, 2013, p.50.
14 Zie voor de deelnemers aan deze bijeenkomsten bijlage 5.

1.4 Handleiding voor het gebruik van de toekomstverkenning

De trendanalyse (hoofdstuk 2) dient als een achtergrondstuk. De context waarin migratie plaatsvindt en waarin het beleid wordt vormgegeven is hier samengevat.

De omgevingsscenario's (hoofdstuk 3) zijn niet bedoeld om de toekomst te voorspellen, maar helpen om op een systematische manier te bestuderen wat die toekomst in petto zou kunnen hebben en wat voor migratiebeleid daarbij ontwikkeld zou kunnen worden. De ACVZ heeft de omgevingsscenario's zelf met dat doel ingezet in hoofdstuk 5, door de toekomstbestendigheid van de drie ontwikkelde beleidsscenario's te testen op basis van de vier omgevingsscenario's. De omgevingsscenario's kunnen ook door anderen op die manier worden gebruikt.

De beleidsscenario's in hoofdstuk 4 zijn geschreven vanuit drie verschillende normatieve uitgangspunten en zijn dus niet waardenvrij of 'objectief' en bevatten niet noodzakelijkerwijs de visie van de ACVZ. De beleidsscenario's bieden inzicht in het scala aan wenselijk geachte, toekomstige toestanden van het beleidsvraagstuk 'migratie' en het beleid dat nodig is om deze toestanden te realiseren. Het hoofdstuk bevat veel concrete voorstellen voor mogelijke beleidsmaatregelen.

In hoofdstuk 5 geeft de ACVZ inzicht in de toekomstbestendigheid van de beleidsscenario's en doet op het niveau van die beleidsscenario's aanbevelingen voor mogelijke aanpassingen.

Het slothoofdstuk bestaat uit een samenvatting van de eerdere hoofstukken en conclusies die de afzonderlijke scenario's overstijgen en die een meer algemene gelding hebben. Die conclusies zijn vooral gebaseerd op de bevindingen in hoofdstuk 2 en 5. De ACVZ benoemt hier de actievelden die de komende jaren *in ieder geval* op de agenda moeten staan, ongeacht het normatieve kader of de vraag wat de toekomst ons brengen zal.

Achterin het rapport is een afkortingenlijst en een begrippenlijst opgenomen.

1.5 Samenstelling subcommissie

Dit rapport is voorbereid door een subcommissie, bestaande uit dr. mr. T. de Lange (voorzitter), M.A. Beuving, dr. S.A. Bonjour, mr. J.N.M. Richelle en prof. dr. C.R.J.J. Rijken. De subcommissie is methodologisch ondersteund door dr. S. van 't Klooster van Savia Toekomstgericht Advies. Vanuit het secretariaat hebben drs. S.A.A. Avontuur, drs. L.J. Obermann (vanaf januari 2017) en R.W.J. Severijns LLM (tot december 2016) meegewerkt aan het rapport.

Hoofdstuk 2

Trendanalyse

2.1 Inleiding

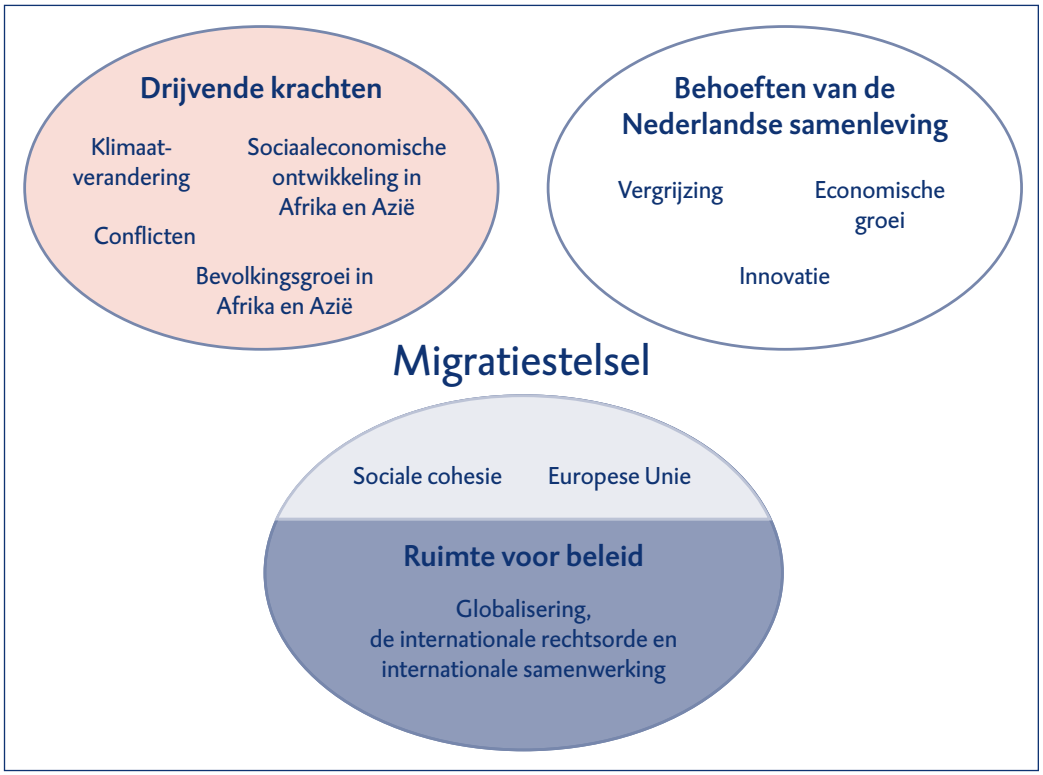
In deze trendanalyse staan de exogene factoren centraal die van belang zijn voor de ontwikkeling van een toekomstbestendig migratiestelsel. De ACVZ heeft deze factoren door middel van een enquête en een workshop geselecteerd en gekwalificeerd.[15] De trendanalyse vormt de basis voor de omgevingsscenario's die in het volgende hoofdstuk zijn beschreven.

Het onderscheid tussen exogene factoren van migratiemanagement en factoren waar de Nederlandse regering wel invloed op heeft, is niet altijd eenvoudig te maken. Er is een schemergebied dat hier wordt aangeduid als 'de grijze zone'. Dit zijn factoren die deels wel en deels niet te beïnvloeden zijn. De ACVZ heeft in deze toekomstverkenning twee factoren in de grijze zone ingedeeld. De eerste is de EU. Nederland heeft als EU-lidstaat enige invloed op de ontwikkelingen binnen de EU en soms slaagt Nederland er nadrukkelijk in een stempel te drukken, zoals met de EU-Turkije deal voor Syrische vluchtelingen. Maar de Nederlandse invloed is soms ook heel beperkt omdat er nog 27 lidstaten zijn. De ontwikkelingen in de EU keren zodoende in de omgevingsscenario's in globale termen terug (versterking – verzwakking). In de beleidsscenario's wordt EU-regelgeving genoemd of voorgesteld die de EU als geheel en Nederland als lidstaat kan inzetten om het migratiestelsel beter vorm te geven.
Sociale cohesie is de tweede factor die in de grijze zone is geplaatst. De sociale cohesie van de samenleving is slechts tot op zekere hoogte maakbaar. Het zou een illusie zijn om te denken dat zij op eenvoudige wijze door overheidsbeleid kan worden vergroot. Anderzijds is het ook niet zo dat de overheid geen enkele invloed heeft op de sociale cohesie in de samenleving. De overheid kan bijvoorbeeld door het inzetten van instrumenten als arbeidsmarktbeleid, integratiebeleid en ingrepen in de sociale zekerheid proberen om de sociale cohesie in de samenleving te vergroten. Overheidsbeleid kan bovendien onbedoeld of indirect een positieve of negatieve invloed op de sociale cohesie in de samenleving hebben.

De exogene factoren zijn onderverdeeld in verschillende categorieën. Eerst worden de exogene factoren besproken die het migratiepotentieel voor Europa en Nederland naar verwachting tot 2030 zullen bepalen (de zogeheten drijvende krachten). Vervolgens komt de vraag aan de orde of, en zo ja in hoeverre, de Nederlandse samenleving behoefte heeft aan migranten. Tot slot is er aandacht voor de politieke en institutionele ruimte die er is om migratiebeleid te voeren op internationaal, EU en nationaal niveau.

15 Zie ook paragraaf 1.3

Figuur 2. Exogene factoren van migratiemanagement



2.2 Drijvende krachten

Het migratiepotentieel voor Europa en Nederland tussen nu en 2030 zal in grote mate afhangen van de volgende factoren: klimaatverandering, conflicten, de sociaaleconomische ontwikkeling in Afrika en Azië en de bevolkingsgroei in Afrika en Azië. Deze factoren zijn in deze studie aangeduid als de drijvende krachten van migratie naar Nederland.[16]

De vier factoren beïnvloeden elkaar ook onderling. Enkele voorbeelden:

- Een gewapend conflict vergroot de kwetsbaarheid van een gemeenschap voor de gevolgen van klimaatverandering;
- Een tekort aan natuurlijke hulpbronnen kan aanleiding geven tot sociaaleconomische malaise en tot conflicten;
- Sociaaleconomische ontwikkeling leidt op de langere termijn tot een lager vruchtbaarheidscijfer en dus tot een afname in de bevolkingsgroei.

De drijvende krachten en hun relatie met migratie worden hieronder afzonderlijk besproken, waarbij de onderlinge samenhang daar waar nodig in het oog wordt gehouden.

16 Slechts een klein deel van de wereldwijde migratie vindt plaats richting de EU, en weer een klein deel daarvan richting Nederland. Zoals verwoord in de inleiding, beperkt deze studie zich tot deze migratiestroom.

2.2.1 Klimaatverandering

Er is onder klimaatwetenschappers een vrijwel algemene consensus dat de aarde aan het opwarmen is.[17] Hierbij lopen mensen en gemeenschappen die al kwetsbaar zijn een groter risico getroffen te worden door gevolgen van klimaatverandering, zoals droogte, overstromingen en mislukte oogsten.[18]

Relatie met migratie

Er is weinig bekend over de invloed van klimaatverandering op migratie. Er zijn volgens de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM) geen betrouwbare statistieken beschikbaar over het verwachte aantal klimaatmigranten de komende 15 jaar, met als gevolg dat de IOM hier geen uitspraken over doet.[19] Prognoses variëren van 25 miljoen tot 1 miljard klimaatmigranten in 2050, waarbij het aantal van 200 miljoen het meest genoemd wordt.[20] Ter vergelijking: volgens de VN kende de wereld in 2015 224 miljoen migranten en ruim 20 miljoen vluchtelingen.[21]

Er zijn meerdere redenen waarom het moeilijk is om het toekomstig aantal klimaatmigranten te schatten. In de eerste plaats kunnen verschillende drijfveren van migratie niet los van elkaar worden gezien. Klimaatverandering kan leiden tot voedselschaarste, wat op zich al tot migratie aanleiding kan geven, helemaal wanneer die schaarste gepaard gaat met conflicten. In de tweede plaats is het antwoord op de vraag of geleidelijke klimaatverandering tot migratie leidt erg afhankelijk van de context waarin de klimaatverandering plaatsvindt. Als klimaatverandering bijvoorbeeld gepaard gaat met een dalend inkomen in grote delen van de wereld is het voorstelbaar dat er minder internationale migratie plaatsvindt omdat de financiële middelen daarvoor ontbreken. Ook indien er wezenlijke oplossingen komen om met klimaatverandering om te gaan kan grootschalige migratie uitblijven.

Geplande migratie kan overigens ook een manier zijn om de gevolgen van klimaatverandering succesvol op te vangen. Met dat doel is in 2011 het *Nansen Initiatief*[22] tot stand gekomen, een interstatelijk overleg over internationale migratie als gevolg van klimaatverandering, gesteund door IOM en de UNHCR.[23] The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) heeft geplande migratie sinds 2010 expliciet in de actieplannen opgenomen. De UNHCR coördineert een 'Advisory group on Human Mobility and Climate Change'.[24]

Er is meer betrouwbare informatie beschikbaar over migratie als gevolg van plotselinge rampen die te relateren zijn aan klimatologische omstandigheden. Deze migratie is meestal tijdelijk en vindt voornamelijk plaats binnen het eigen land en de eigen regio. De aantallen zijn aanzienlijk. In 2014 waren er ongeveer 17,5 miljoen mensen die

17 Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Climate change 2014: Synthesis Report,* 2014. https://www.ipcc.ch/report/ar5/syr/
18 IPCC, 'Summary for policymakers', In: *Climate Change 2014. Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, 2014, p. 6. http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/
19 IOM, *Outlook on migration, environment and climate change,* 2014. http://publications.iom.int/system/files/pdf/mecc_outlook.pdf; https://www.iom.int/complex-nexus
20 Zie voetnoot 19. De data die in deze trendanalyse worden genoemd zijn 'international migrant stock data', (het aantal personen dat in een ander land woont dan waar ze geboren zijn) tenzij anders vermeld.
21 http://www.un.org/en/development/desa/population/theme/international-migration/ De ACVZ maakt in deze rapportage in navolging van de VN een onderscheid tussen migranten en vluchtelingen. Zie voor de begripsomschrijving van beide termen bijlage 3. Het onderscheid is overigens niet altijd eenvoudig te maken. In de eerste plaats omdat mensen vaak meerdere motieven hebben om te migreren, waarvan een deel asielgerelateerd en een deel niet-asielgerelateerd kan zijn. In de tweede plaats omdat er ook mensen zijn die niet aan de definitie van vluchteling voldoen maar die wel migreren met als doel ergens asiel aan te vragen. Pas nadat zij ergens een asielprocedure hebben doorlopen en hun aanvraag is afgewezen, staat dan vast dat zij geen vluchteling zijn (en dus met de term 'migrant' moeten worden aangeduid).
22 https://www.questia.com/magazine/1P3-3704817331/the-nansen-initiative-building-consensus-on-displacement
23 UNHCR, *The environment & climate change, updated version, October 2015.* http://www.unhcr.org/540854f49.
24 UNHCR, *The environment & climate change, updated version, October 2015.*

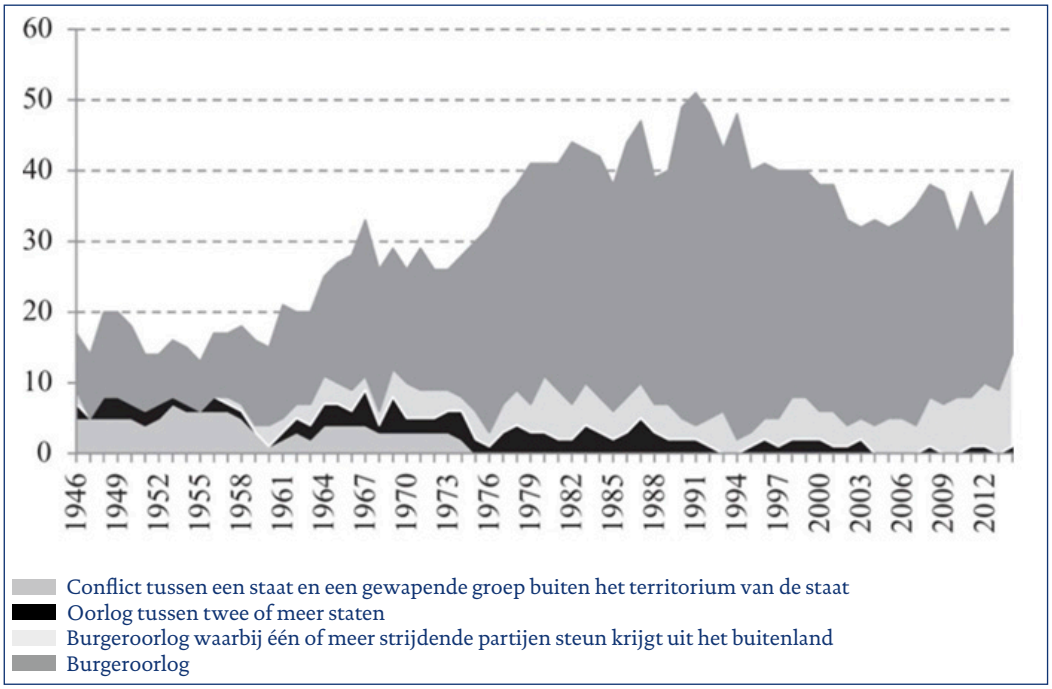
ergens anders een heenkomen zochten wegens weer-gerelateerde rampen als orkanen en overstromingen.[25]

De migratiestromen naar aanleiding van klimaatverandering kunnen zowel een lokaal, regionaal als internationaal karakter hebben. Echter, uit de meeste empirische onderzoeken spreekt de verwachting dat interne migratie – zoals verstedelijking – en verplaatsing over directe grenzen tussen buurlanden waarschijnlijk overheersend zullen zijn.[26]

2.2.2 Conflicten

Over de vraag of het aantal conflicten in de toekomst zal toe- of afnemen zijn weinig publicaties verschenen.[27] Na het beëindigen van de Koude Oorlog was lange tijd een dalende trend zichtbaar. Echter, in de periode 2004-2015 ontstond er weer een opwaartse trend in het aantal conflicten en het aantal doden dat daarbij viel. In 2016 is vervolgens een lichte daling te zien.[28] Vooral de zogenoemde 'geïnternationaliseerde gewapende conflicten' waarin landen ingrijpen in een intern conflict in een ander land zijn in de 21e eeuw toegenomen. Dit soort conflicten zijn lastiger te beëindigen dan conflicten zonder internationale dimensie.[29]

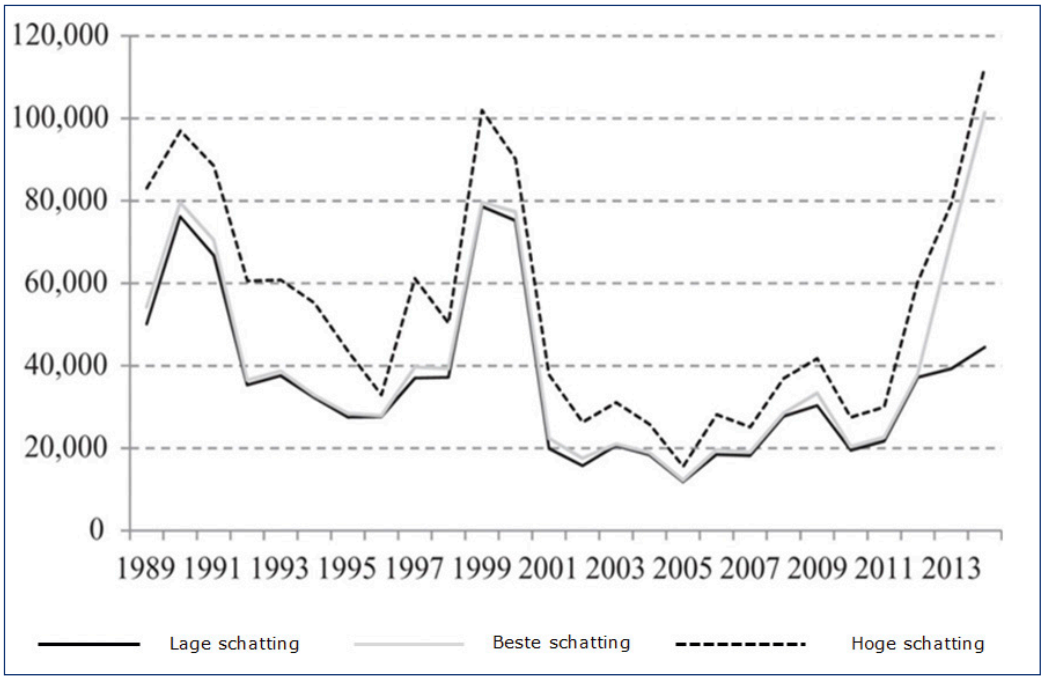
Figuur 3. Aantal oorlogen 1945-2015



Bron: Petterson. T. & Wallensteen. P. (2015). Armed conflicts, 1946- 2014. In: *Journal of Peace Research.* Volume 52 (4), p. 536-550.

25 IOM en SciencesPo, *The state of Environmental Migration 2015, a review of 2014,* 2015. https://publications.iom.int/books/state-environmental-migration-2015-review-2014
26 Zie: https://www.iom.int/complex-nexus
27 Deze paragraaf is vanwege het ontbreken van andere bronnen voornamelijk gebaseerd op data van het *Uppsala Conflict Data Project* en het *Peace Research Institute.*
28 Uppsala Conflict Data Project, *Number of Conflicts, 1975-2016.* http://ucdp.uu.se/#/encyclopedia. Deze daling is nog niet te zien op figuren in deze paragraaf, die maar tot 2014 lopen.
29 T. Petterson & P. Wallensteen, 'Armed conflicts, 1946- 2014', *Journal of Peace Research* Volume 52 (4), p. 536-550. http://www.pcr.uu.se/digitalAssets/61/c_61533-l_1-k_journal-of-peace-research-2015-pettersson-536-50.pdf

Figuur 4. Oorlogsgerelateerde doden naar schatting 1989-2014



Bron: Petterson. T. & Wallensteen. P. (2015). Armed conflicts, 1946- 2014. In: *Journal of Peace Research.* Volume 52 (4), p. 536-550.

Wetenschappers van het *Peace Research Institute Oslo* (PRIO) hebben op basis van een statistisch model geprognosticeerd dat het aantal landen dat een *intern* gewapend conflict (burgeroorlog) heeft, zal dalen en in 2050 waarschijnlijk de helft zal zijn van het aantal landen in conflict in 2010.[30] Zoals uit figuur 3 blijkt, zijn dit sinds de beëindiging van de Tweede Wereldoorlog de meest voorkomende conflicten. Zij baseren hun prognose op gegevens uit de UCDP/PRIO *Armed Conflict Dataset* in combinatie met prognoses van onder meer de VN over een aantal factoren waarvan op basis van historische gegevens bekend is dat deze van invloed zijn op het ontstaan of verminderen van conflicten. De factoren zijn:

- Regio: ook als wordt gecorrigeerd voor andere risicofactoren als armoede, blijkt uit onderzoek dat interne conflicten een grensoverschrijdend 'spill-over effect' hebben. Buurlanden van een land met een conflict hebben een grotere kans ook in een intern conflict verzeild te raken.
- Bevolkingsaantal: landen met een grote bevolking (in absolute zin) lopen meer risico op een intern conflict dan landen met een kleine bevolking.
- Scholing: primair onderwijs, alfabetisering en middelbaar onderwijs (dit laatste voor jongens), zijn te relateren aan een afname van conflicten.
- Jonge bevolking: een grote jonge bevolking geeft een grotere kans op gewapende conflicten met een lage intensiteit.
- Zuigelingensterfte. Er is een sterke positieve correlatie tussen zuigelingensterfte en gewapend conflict.

30 H. Hegre e.a., 'Predicting Armed Conflict, 2010-2015', *International Studies Quarterly,* 2013, nr. 57, p. 250-270. De onderliggende datasets in deze modellen zijn vaak 10 jaar of ouder. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/isqu.12007/pdf

- Olie: landen met grote olievoorraden hebben meer kans op een gewapend conflict.
- Etnische dominantie: Als één groep een meerderheid in het land heeft, is er meer kans op een gewapend conflict.

In een recentere publicatie (deels van dezelfde auteurs) wordt samengevat dat op basis van eerdere conflictstudies de factoren met de sterkste correlatie met *interne* conflicten zijn: een geschiedenis van eerdere conflicten, een grote bevolking en een lage sociaal-economische ontwikkeling.[31] Een sterke economie brengt onder andere netwerken van economische afhankelijkheid tussen groepen met zich mee, wat leidt tot minder conflicten. Andere sociaaleconomische factoren die volgens de auteurs van dit artikel een vreedzaam effect hebben zijn: het aantal schoolgaande kinderen, de hoogte van het onderwijsbudget en de alfabetiseringsgraad van de bevolking.

In dit artikel wordt gesteld dat het mogelijk is dat slechte economische omstandigheden in combinatie met bevolkingsgroei de komende jaren leiden tot een toename in het aantal conflicten. De schrijvers hebben vijf verschillende sociaaleconomische toekomstscenario's en hun invloed op de kans op een toename van interne conflicten getest in een statistisch model. De scenario's met hoge investeringen in brede sociale ontwikkeling worden geassocieerd met de hoogste afname in risico's op interne conflicten, vooral in de minst ontwikkelde landen. In het artikel is ook de combinatie met klimaatverandering getest en wordt geconcludeerd dat een duurzaam ontwikkelingsscenario, dat het minste aantal uitdagingen op het gebied van klimaatverandering met zich meebrengt, een even grote kans op meer vrede geeft als een conventioneel ontwikkelingsmodel.

Relatie met migratie

Conflict, geweld, werkelijke of gevreesde bedreiging van de persoonlijke veiligheid, politieke instabiliteit en mensenrechtenschendingen zijn een sterk verklarende factor voor migratie, afhankelijk van de context waarin het plaatsvindt. Uit literatuur komt verder naar voren dat het moeilijk is om in gedwongen migratie de politieke van de economische factoren te scheiden omdat er een sterke correlatie is tussen politieke en economische instabiliteit. Als het besluit om te migreren gevallen is, dan is de aanwezigheid van een netwerk een verklarende factor voor de keuze van het bestemmingsland. Echter, als mensen op de vlucht zijn wordt die keuze ook vaak door toeval of door mensensmokkelaars bepaald en kan deze onderweg veranderen. De routes en de motivaties van deze vluchtelingen en/of migranten verschillen onderling en zijn onderweg aan verandering onderhevig. De groep gedwongen migranten is in hoge mate heterogeen, zodat generaliseren moeilijk is.[32]

Uit UNHCR-cijfers blijkt dat (in absolute aantallen) niet eerder zoveel mensen ontheemd waren als gevolg van vervolging, conflict, geweld of mensenrechtenschendingen: 65,6 miljoen in 2016, waarvan 22,5 miljoen vluchtelingen, 2,8 miljoen asielzoekers en 40,3 miljoen ontheemden in eigen land.[33]

31 H. Hegre e.a., 'Forecasting civil conflict along the shared socioeconomic pathways', *Environmental Research Letters* 11 (5) 054002, 2016. http://iopscience.iop.org/article/10.1088/1748-9326/11/5/054002/pdf.

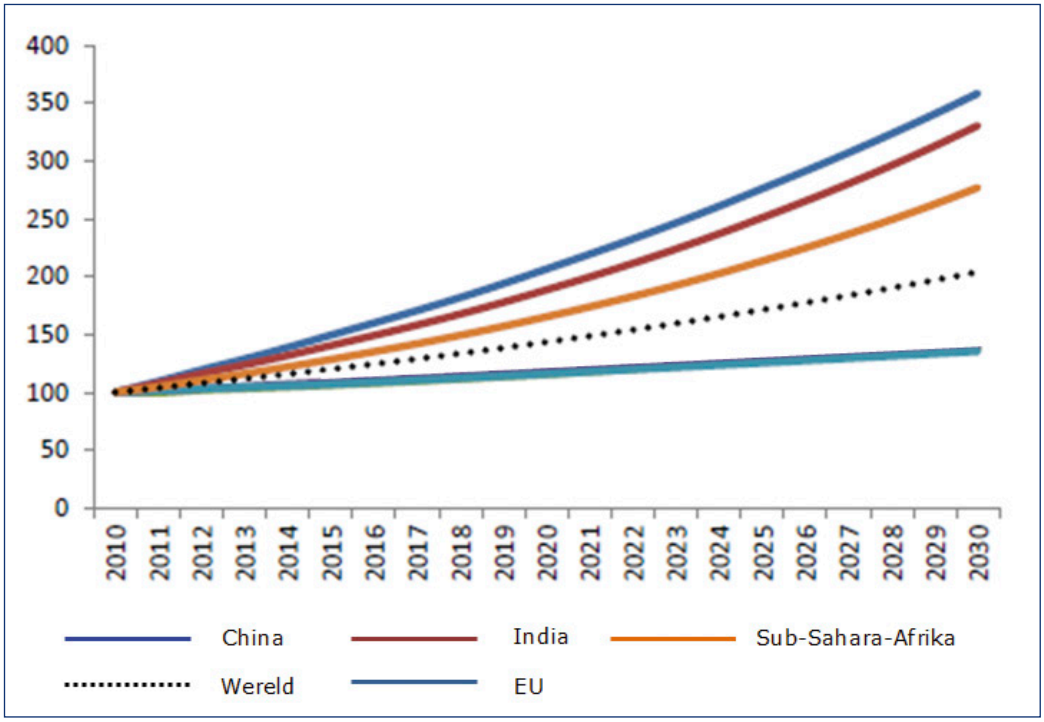
32 EASO, *The Push and Pull Factors of Asylum- Related Migration, A Literature Review,* 2016. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/publications/The%20Push%20and%20Pull%20Factors%20of%20Asylum%20-%20Related%20Migration.pdf

33 UNHCR, *Global Trends: Forced Displacement in 2016*, 2017. http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5943e8a34/global-trends-forced-displacement-2016.html

2.2.3 Sociaaleconomische ontwikkelingen in Afrika en Azië

De verwachting is dat de economieën in Zuidoost-Azië en Afrika tot 2030 bovengemiddeld hoge groeicijfers blijven laten zien. Volgens het *Centre for European Policy Studies* (CEPS)[34] is de verwachte groei voor China tot 2030 gemiddeld 6,7%, voor India 6,2 % en voor sub-Sahara Afrika 5,4%.[35] Dit betekent dat de economieën van China en India in 2030 (vergeleken met 2014) bijna drie keer zo groot zijn en de economieën in Afrika twee keer zo groot.[36]

Figuur 5. Vergelijking van de groei van het bruto binnenlands product (bbp) (naar koopkrachtpariteit), 2010-2030



Bron: Centre for European Policy Studies (CEPS), The Global Economy in 2030, Trends and Strategies for Europe (2013), p. 62.

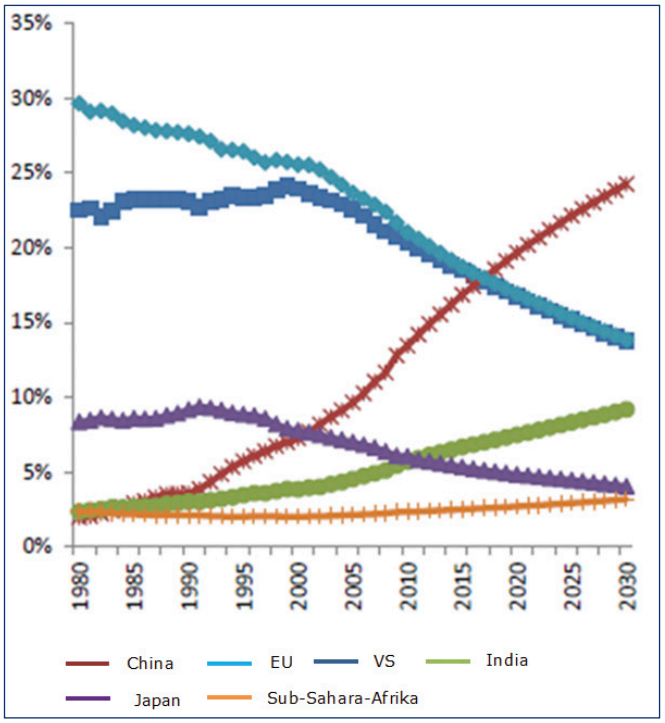
Deze verschillen in groeicijfers hebben tot gevolg dat het aandeel van de EU in het wereldwijde bbp tot 2030 verder daalt, net als dat van de VS en Japan en dat het aandeel van China, India en Sub-Sahara-Afrika verder toeneemt.

34 De prognoses van de Wereldbank, de VN en het IMF kijken niet verder dan twee of drie jaar vooruit. De OECD publiceert op de site wel lange termijn prognoses voor economische groei (de laatste is van 2014). Deze prognoses laten echter Afrika (met uitzondering van Zuid-Afrika) buiten beschouwing. De prognose van de OECD komt verder in grote lijnen overeen met de prognose van het CEPS. Zie ook https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EO95_LTB#

35 Centre for European Policy Studies (CEPS), *The Global Economy in 2030: Trends and strategies for Europe,* 2013. https://www.ceps.eu/system/files/Global%20Economy%20in%202030_small_0.pdf
De prognoses in dit rapport zijn gebaseerd op twee wereldwijde grootschalige modellen: *Macroeconomic General Equilibrium* (MaGE), *Modelling International Relationships in Applied General Equilibrium* (MIRAGE) en een Europees model genaamd NEMESIS. De modellen MaGE en MIRAGE zijn ontwikkeld door het *Centre d'Etudes Prospectives et Information Internationale* te Parijs. De berekeningen in MaGE zijn gebaseerd op data voor 147 landen van de Wereldbank, de VN en de *International Labour Organisation* (ILO). Zie voor meer informatie over de gebruikte modellen Annex A (p. 125 en verder) en Annex D (p. 138 e.v.) van het genoemde rapport.

36 De vergelijking is gemaakt op basis van koopkrachtpariteit. Dit is een manier om de koopkracht van huishoudens in landen te vergelijken, waarin is gecorrigeerd voor verschillen in prijsniveaus.

Figuur 6. Regionale aandelen in het wereldwijde bbp (naar koopkrachtpariteit)



Bron: Centre for European Policy Studies (CEPS), The Global Economy in 2030, Trends and Strategies for Europe (2013), p. 64.

Ondanks deze hoge groeicijfers zal de individuele welvaart in Azië en Afrika in 2030 nog altijd wezenlijk lager zijn dan die van Europa. Waar het gemiddelde bbp per hoofd van de bevolking in de EU volgens de prognosemodellen in 2030 37.000 dollar zal bedragen, zal dit in China 24.000 zijn, in Noord-Afrika 10.000, in India 8.000 en in sub-Sahara Afrika 4.000.[37]

Er is onzekerheid over het tempo waarin de economieën in Zuidoost-Azië en Afrika zullen groeien. De OECD wijst erop dat het verschil in economische groei tussen OECD- en niet-OECD-landen sinds 2009 afneemt, vooral door de vermindering van de groeicijfers in China, Brazilië en de Russische Federatie.[38] Echter, volgens het CEPS zou alleen een economische terugval van enorme omvang of een abrupte terugval in productiegroei ervoor kunnen zorgen dat de groeicijfers van de opkomende economieën onder die van Europa terechtkomen.[39]

Behalve economische groei zijn ook andere sociaaleconomische ontwikkelingen in de landen van herkomst van migranten van belang. Te denken valt aan arbeidsmarktbeleid, onderwijs en sociale voorzieningen. De relatie tussen publieke investeringen in landen van herkomst van migranten op deze terreinen en de invloed hiervan op migratie wordt hieronder nader besproken.

37 CEPS, 2013, p. 63.
38 OECD, *Perspectives on Global Development 2017: International migration in a shifting world*, 2016, p. 54-57. http://www.oecd-ilibrary.org/development/perspectives-on-global-development-2017_persp_glob_dev-2017-en
39 CEPS, 2013, p.66.

Relatie met migratie
De verwachting is dat de inkomensverschillen tussen landen onderling zullen afnemen en dat veel landen zich zullen ontwikkelen van laaginkomenland naar middeninkomensland, wat vergezeld zal gaan van een toename van de middenklasse. Dit zou moeten leiden tot een wereld met minder economische en politieke spanningen.[40] Zoals onder het kopje 'conflicten' is beschreven, zijn conflicten een sterk verklarende factor voor migratie. Een afname van conflicten door economische groei zou kunnen leiden tot minder gedwongen migratie.

Anderzijds wijst migratieonderzoek uit dat economische groei en een toename van de middenklasse aanvankelijk gepaard gaan met een toename van migratie, omdat er een zekere welvaart nodig is om te kunnen migreren.[41] Uit recent onderzoek van de OECD komt naar voren dat in de periode 1995-2015 het percentage migranten uit landen die al lange tijd een duurzame economische groei kennen[42] in hoge inkomenslanden is toegenomen. De OECD wijst hiervoor als oorzaken onder meer aan dat de inkomensverschillen tussen landen groot blijven en dat het toegenomen inkomen mensen de kans biedt om hun migratieplannen te realiseren. Het CEPS wijst erop dat een inkomensverschil van tenminste 30 tot 40% tussen het zendende en ontvangende land migratie aantrekkelijk maakt. Dit betekent dat ook in 2030 het inkomensverschil tussen de EU en veel delen van de wereld nog zodanig groot is dat de EU tot die tijd bij migranten in trek zal blijven.

Daar komt bij dat mensen die tertiair onderwijs genoten hebben drie tot vier keer meer kans hebben om te migreren dan mensen zonder tertiair onderwijs, onder meer doordat veel hoge-inkomenslanden een uitnodigend migratiebeleid voeren voor hoogopgeleide migranten. Als een land een hoger percentage inwoners heeft met tertiair onderwijs, groeit zodoende ook het aantal potentiële emigranten.[43] De OECD verwacht dan ook dat de trend van toenemende migratie vanuit opkomende economieën naar OECD-landen zich de komende jaren zal voortzetten.

De OECD heeft daarnaast aandacht voor de invloed van overheidsbeleid (in sectoren als de arbeidsmarkt, sociale zekerheid en onderwijs) in landen van herkomst op migratie.[44] Hier is nog weinig onderzoek naar verricht en de dwarsverbanden zijn vaak complex en afhankelijk van de context waarin de beleidsinterventies plaatsvinden. Arbeidsmarktbeleid waarin arbeidsplaatsen worden gecreëerd, een overheid die arbeidsbureaus financiert die mensen helpen bij het zoeken naar werk en arbeidsmarktbeleid waarin werkgelegenheidsprogramma's worden ontwikkeld, kunnen een dempend effect hebben op emigratie. Investeringen in beroepsopleidingen kunnen emigratie juist doen toenemen, omdat mensen beter gekwalificeerd zijn en daardoor meer kans maken op de internationale arbeidsmarkt.

Volgens de OECD is een slechte kwaliteit van onderwijs in landen van herkomst en onderwijs dat niet goed aansluit op de arbeidsmarkt een pushfactor voor migratie. Hetzelfde geldt voor duur onderwijs. Veel ouders zijn bereid om te migreren als dat betekent dat hun kinderen dan verzekerd zijn van beter onderwijs of als zij op die manier het onderwijs van hun kinderen in het land van herkomst kunnen bekostigen.

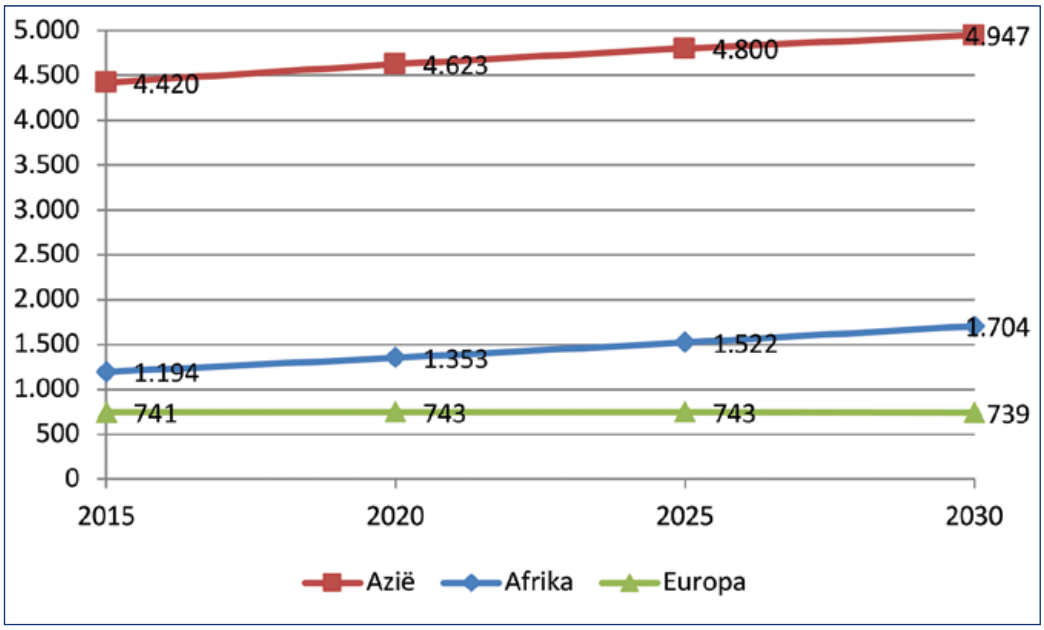
40 CEPS, 2013, p. 72.
41 OECD, 2016; H. de Haas, 'The determinants of international migration: Conceptualising policy, origin and destination effects', *IMI Working Paper series 32*, 2011, p. 19. https://www.imi.ox.ac.uk/publications/wp-32-11
42 Dit zijn 59 landen die voldoen aan vier voorwaarden, waaronder een periode van minimaal 6 jaar van snelle economische groei (3,5% of meer), die minimaal 2 procentpunten hoger ligt dan in de periode daarvoor en die is opgevolgd door een periode van tenminste tien jaar van economische groei van 2%. Zie verder: OECD, 2016, p. 273.
43 OECD, 2016, p. 115.
44 OECD, 2016, p. 141-150; OECD, *Interrelations between Public Policies, Migration and Development, 2017* DOI:http://dx.doi.org/10.1787/9789264265615-en

Investeringen in beter en goedkoper onderwijs in landen van herkomst kan migratie afremmen. Goedkoper onderwijs kan er anderzijds ook voor zorgen dat mensen meer geld overhouden, wat hen juist de ruimte biedt om te investeren in migratie.
Tot slot komt uit het onderzoek van de OECD naar voren dat publieke uitgaven in het sociale domein in de landen van herkomst het emigratiesaldo doen afnemen. Daarnaast hebben mensen met een vast arbeidscontract minder vaak migratieplannen dan mensen die geen vast arbeidscontract hebben. Anderzijds is er ook een tegengestelde trend waarneembaar. In sommige landen neemt het aantal mensen dat plannen maakt om te migreren toe als de dekkingsgraad van de sociale zekerheid toeneemt. Gemarginaliseerde mensen, die geen toegang hebben tot gezondheidszorg, maken minder vaak plannen om te migreren dan mensen die wel toegang hebben tot bepaalde voorzieningen.

2.2.4 Bevolkingsgroei in Afrika en Azië

De VN schat in dat de wereldbevolking in de periode 2017-2030 met een miljard zal groeien, van 7,6 tot ongeveer 8,6 miljard mensen.[45] Relatief gezien zal de grootste groei plaatsvinden in Afrika, waar de bevolking met ongeveer 448 miljoen zal toenemen, tot ongeveer 1,7 miljard in 2030. Hiervan bevinden zich ongeveer 818 miljoen personen in de productieve leeftijd tussen 20-64 jaar, tegenover ongeveer 540 miljoen in 2015 (een stijging met 278 miljoen).[46] In Azië groeit de totale bevolking tot 2030 naar verwachting met ongeveer 443 miljoen tot bijna 5 miljard. Hiervan zullen ongeveer drie miljard personen zich in de productieve leeftijdsgroep van 20 tot 64 jaar bevinden, tegenover 2,65 miljard in 2015. De bevolking van Europa stabiliseert zich in deze periode rond de 740 miljoen inwoners.

Figuur 7. Verwachte bevolkingsgroei in Afrika, Azië en Europa 2015-2030, volgens de medium variant prognose (in miljoenen)



Bron: United Nations Population Division (2017). *World Population Prospects 2017*. Data files: probabilistic population projections based on the World Population Prospects, table total population. New York: United Nations. https://esa.un.org/unpd/wpp/Download/Probabilistic/Population/

45 United Nations Population Division, *World Population Prospects 2017,* 2017.
46 United Nations Population Division, 2017, Data files, probabilistic population projections based on the World Population Prospects, table population age 20-64. https://esa.un.org/unpd/wpp/.

De cijfers in deze paragraaf zijn gebaseerd op de 'medium variant prognose' maar ook volgens de hoogste en de laagste prognose zal de bevolking in Afrika en Azië tot 2030 groeien.[47] Er is geen twijfel over dat de bevolking tot 2030 op beide continenten zal toenemen, al kan het tempo van de groei afwijken van de cijfers die hier zijn gepresenteerd.

Relatie met migratie
Er is onder wetenschappers geen overeenstemming over de relatie tussen bevolkingsgroei en migratie. Sommige onderzoeken identificeren bevolkingsgroei of –dichtheid als een belangrijke determinant voor emigratie, ander onderzoek wijst uit dat bevolkingsgroei of –dichtheid alleen relevant is als het gecombineerd wordt met andere macro-/meso-factoren zoals economische groei of kansen op een baan in het land van herkomst of het migratiebeleid in het bestemmingsland.[48] Uit onderzoek van de OECD komt overigens naar voren dat in de periode 1995-2015 wereldwijd gezien de banengroei de groei van de beroepsbevolking niet heeft kunnen bijhouden.[49]

Er is evenmin consensus over de invloed van het aandeel jongvolwassenen in de totale bevolking van het land van herkomst op migratie. Sommigen vinden dit een sterk verklarende factor, anderen wijzen erop dat dit alleen het geval is in combinatie met het ontbreken van economische vooruitzichten. Dat verklaart waarom de migratie vanuit de Golfstaten ondanks een hoge bevolkingsgroei niet toeneemt en migratie uit de stagnerende Oost-Europese economieën, die een erg laag vruchtbaarheidscijfer hebben, wel.[50]

2.3 Behoeften van de Nederlandse samenleving

In het eerste hoofdstuk van deze trendanalyse is besproken welke drijvende krachten tot 2030 naar verwachting het migratiepotentieel voor de EU en Nederland zullen bepalen. De tweede vraag die relevant is voor een toekomstverkenning naar migratiemanagement is in hoeverre de Nederlandse samenleving in de nabije toekomst migranten nodig heeft om de economie vitaal te houden. Hier spelen drie factoren een rol, die onderling in nauw verband met elkaar staan: de economische groei, innovatie en de vergrijzing van de samenleving. Deze factoren worden hier eerst kort apart besproken, waarna de relatie van deze factoren tot migratie in samenhang wordt bezien.

2.3.1 Economische groei

Het CPB heeft twee referentiescenario's ontwikkeld met betrekking tot de macro-economie in 2030. Er is onderscheid gemaakt tussen een hoge en lage ontwikkeling van het bbp, de arbeidsproductiviteit en de werkgelegenheid in 2030 (en 2050). In het scenario 'Hoog' neemt de omvang van de potentiële bevolking nog zodanig toe, dat de werkgelegenheid per saldo nog groeit. In 'Laag' is dat niet het geval en zal de werkgelegenheid vanaf 2030 gaan afnemen. Op basis van beschikbare gegevens en kwalitatieve argumenten en verhaallijnen in de wetenschappelijke literatuur, verwacht het CPB een bbp-groei van 2 procent per jaar in het scenario 'Hoog'. In het scenario 'Laag' is dit 1 procent per jaar.

In de periode van 1980 tot de economische crisis in 2008 was de economische groei in Nederland gemiddeld 2,6 procent per jaar. Dat is beduidend hoger dan de groei in het scenario 'Hoog'. De afnemende groei van de bevolking en de verdergaande vergrijzing leiden er volgens het CPB toe dat, ondanks de hogere pensioenleeftijd, de potentiële

47 Zie voor de verschillende prognoses https://esa.un.org/unpd/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/.
48 EASO, 2016.
49 OECD, 2016, p. 115.
50 EASO, 2016.

beroepsbevolking minder hard zal groeien dan in het verleden, wat een drukkend effect heeft op de ontwikkeling van het bbp.[51]

2.3.2 Innovatie

De Nederlandse economie kan als innovatief worden aangemerkt en Nederland heeft de ambitie om dit zo te houden of waar mogelijk te verbeteren.[52] Volgens de Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (AWTI) is daarvoor wel nodig dat Nederland, om die positie te behouden, meer investeert in de internationalisering van wetenschap, technologie en innovatie (WTI-diplomatie genoemd).[53]
In oktober 2016 heeft de SER de verkenning 'Mens en technologie, samen aan het werk' uitgebracht.[54] Hierin adviseert de SER het kabinet over de transitie naar een digitale economie, ook wel 'de vierde industriële revolutie' genoemd. Deze wordt gekenmerkt door de verdere ontwikkeling en steeds bredere toepassing van ICT, in nauwe samenhang met andere vormen van technologie. Digitalisering verandert de organisatie van werk en werkgelegenheid, aldus de SER. Digitalisering biedt kansen, omdat in allerlei sectoren nieuwe producten en diensten kunnen worden ontwikkeld die kunnen bijdragen aan een verhoging van de maatschappelijke welvaart. Maar de toepassing gaat gepaard met flinke verschuivingen in productieprocessen en – structuur en kan dus grote gevolgen hebben voor ondernemers en werkenden. Volgens de SER is Nederland relatief goed voorbereid op de vierde industriële revolutie. Een knelpunt is een tekort aan ICT-professionals. Kritieke punten zijn verder de noodzaak van blijvende investeringen in infrastructuur, een toenemende cyberdreiging en het feit dat Nederland in internationaal perspectief achterblijft in de mate waarin ICT-investeringen productief worden gemaakt en bijdragen aan een duurzame economische groei.

Sinds het begin van de twintigste eeuw wordt met enige regelmaat gediscussieerd over de vraag of technologische ontwikkelingen zullen leiden tot meer of minder werkgelegenheid. Er bestaan hierover op macroniveau verschillende perspectieven. Volgens de eerste visie is technologie per saldo positief: innovatie zorgt voor economische groei, banengroei en een acceptabele verdeling van de welvaart. De tweede visie luidt dat technologie tot een neerwaartse spiraal leidt: innovatie leidt tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit en daarmee tot minder werk en een scheve verdeling van de welvaart.[55] De vraagstukken van deze tijd concentreren zich volgens de SER op hoe we perspectief op werk voor iedereen creëren en hoe we ervoor zorgen dat iedereen meedeelt in de hogere welvaart.

51 Centraal Planbureau (CPB); Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), *Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's,* 2015, p. 26-27. https://www.cpb.nl/sites/default/files/publicaties/download/cpb-pbl-boek-19-wlo-2015-nederland-2030-en-2050.pdf

52 Nederland is door de EU in 2016 bestempeld als 'innovation leader'. Nederland scoorde 21% boven het EU gemiddelde. Nederland scoort vooral goed op de internationale wetenschappelijke co-publicaties, op publiek-private co-publicaties en op inkomsten van vergunningen en patenten in het buitenland. Nederlandse bedrijven blijven achter in hun investeringen in R&D. https://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards_nl

53 Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie (AWTI), *WTI-diplomatie: Offensief voor internationalisering van wetenschap, technologie en innovatie,* 2017. https://www.awti.nl/actueel/nieuws/2017/05/16/advies-wti-diplomatie

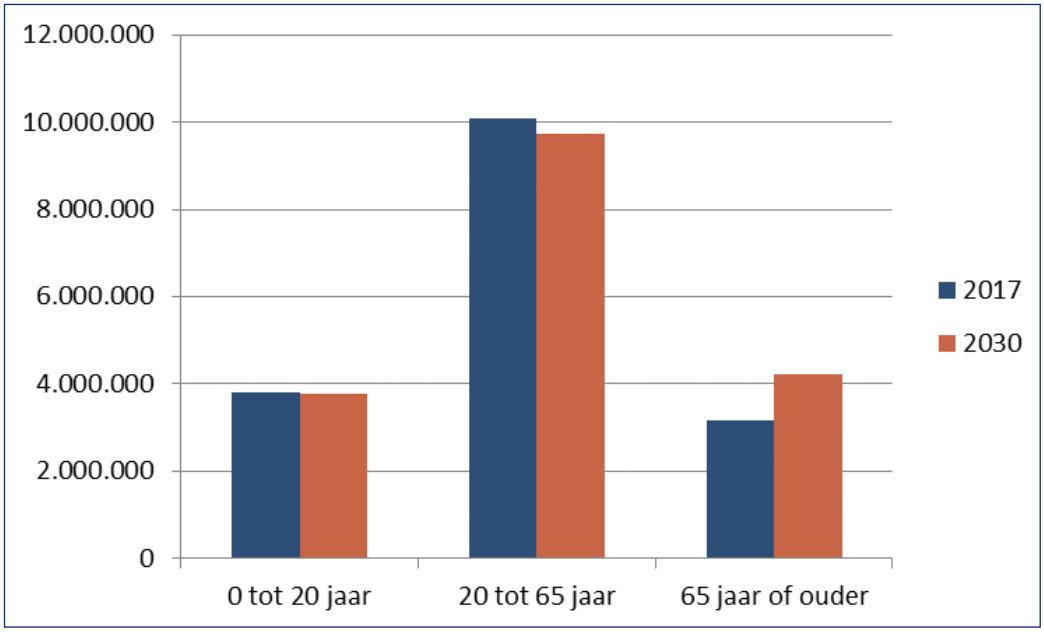
54 Sociaal Economische Raad (SER), *Mens en technologie: Samen aan het werk,* 2016. https://www.ser.nl/nl/publicaties/adviezen/2010-2019/2016/mens-technologie.aspx

55 Het veronderstelde verband tussen innovatie en verhoging van de arbeidsproductiviteit is niet zo eenduidig als vaak wordt aangenomen. Het groeitempo van de arbeidsproductiviteit in Nederland neemt al sinds de jaren 70 af en de digitalisering heeft daar geen verandering in gebracht. Dit wordt de 'Solow paradox' genoemd. Zie ook P. de Beer: 'Nieuw kabinet negeert zorgelijke stagnerende toename productiviteit'. *Financieel Dagblad*, 23 oktober 2017. http://fd.nl/tekst/HFD_20171023_0_009_013

2.3.3 Vergrijzing

Nederland zal volgens prognoses van het CBS tot 2030 verder vergrijzen. Het aantal 65-plussers loopt naar verwachting op van ongeveer 3,2 miljoen in 2017 naar ruim 4,2 miljoen rond 2030. Het hoogtepunt van de vergrijzing wordt in 2042 verwacht. De 20- tot 65-jarigen laten in diezelfde periode een lichte daling zien van ongeveer 10 miljoen nu naar ongeveer 9,7 miljoen in 2030.[56] Dit betekent dat de 'grijze druk' (de verhouding tussen het aantal 65+'ers en de leeftijdsgroep tussen de 20 en 65 jaar) in 2030 naar verwachting 43,4 % zal bedragen.

Figuur 8. Bevolkingsprognose Nederland 2017-2030 naar leeftijdsgroep



Bron: CBS Statline. Kerncijfers van diverse bevolkingsprognoses en waarneming

De grijze druk ligt in Nederland momenteel onder het EU-gemiddelde (ruim 26% versus 28%, cijfers uit 2014). In Duitsland, Griekenland en Italië is de grijze druk het hoogst, in Polen en Ierland het laagst.[57]

Relatie met migratie

Zoals eerder is besproken onder het kopje 'economische groei in Afrika en Azië' zijn inkomensverschillen tussen landen een sterk verklarende factor voor migratie. Het feit dat Nederland een hooginkomensland is en tot 2030 ook zal blijven, brengt met zich mee dat Nederland aantrekkelijk blijft voor migranten uit opkomende economieën en uit ontwikkelingslanden.

Vanuit migratieoogpunt is daarnaast vooral de vraag interessant in hoeverre de verwachte economische groei en vergrijzing een behoefte aan arbeidskrachten met zich meebrengen die alleen kan worden vervuld door migranten. Het antwoord op deze vraag hangt weer samen met de vraag in hoeverre de arbeidsmarkt verandert door innovatie.

56 http://statline.cbs.nl. Tabel kerncijfers van diverse bevolkingsprognoses en waarneming.
57 CBS, *Nederland langs de Europese meetlat, 2016,* 2016 p. 63. https://www.cbs.nl/nl-nl/publicatie/2016/01/nederland-langs-de-europese-meetlat-2016

De opvatting dat door vergrijzing tekorten op de arbeidsmarkt zullen ontstaan die alleen kunnen worden opgelost door arbeidsmigratie vanuit landen die een grote jonge bevolking hebben is wijdverbreid. Toch is deze relatie volgens de WRR niet zo simpel als vaak wordt gesteld.[58] Zoals hierboven is beschreven, is de arbeidsmarkt en de behoefte aan arbeidskrachten immers aan verandering onderhevig, onder meer onder invloed van globalisering en technologische ontwikkelingen. Uit onderzoek van de WRR blijkt dat ouderen relatief vaak werken in beroepsgroepen die in omvang afnemen, terwijl jongeren relatief vaak werk vinden in geheel nieuwe sectoren van de arbeidsmarkt.

Uit het al genoemde rapport van de SER komt duidelijk naar voren dat de digitalisering van de samenleving grote gevolgen zal hebben voor de Nederlandse arbeidsmarkt. In het rapport wordt echter met geen woord gesproken over de vraag of deze veranderingen met zich meebrengen dat Nederland meer of minder behoefte zal hebben aan arbeidsmigranten. Volgens de WRR is het noodzakelijk om voor de beantwoording van deze vraag meer kennis te vergaren over 'hoe in een globaliserende economie nieuwe banen en taken verdwijnen en ontstaan op de arbeidsmarkt'.[59] Of en wat voor soort migranten Nederland de komende jaren nodig heeft om tekorten op de arbeidsmarkt op te vullen is op dit moment, vanwege de digitalisering van de samenleving, hoogst onzeker.

Behalve voor 'het opvullen van tekorten' kunnen migranten echter van nut zijn omdat zij een bijdrage kunnen leveren aan het innovatieve karakter van de economie en voor extra werkgelegenheid kunnen zorgen. De WRR wijst er op dat diversiteit en 'cognitieve afstand' van groot belang zijn voor innovatie, doordat dit het maken van nieuwe combinaties mogelijk maakt.[60] Cognitieve afstand levert problemen op, omdat men elkaar moeilijker begrijpt, maar biedt ook kansen, omdat in het verschil juist de mogelijkheid ligt om iets te leren. Innovatie wordt in deze visie bevorderd door een balans te vinden tussen verschil en overeenstemming. De cognitieve afstand moet zo groot zijn dat men elkaar iets nieuws kan vertellen maar niet zo groot dat men elkaar niet kan begrijpen. Behalve de liberalisatie van handel is ook de migratie van werknemers naar nieuwe werkomgevingen, zowel in binnen- als buitenland, van grote betekenis voor innovatie, aldus de WRR. Ook volgens de AWTI wordt algemeen erkend:

> *'(. . .) dat het aantrekken, behouden en ontwikkelen van talent in de vorm van kenniswerkers steeds meer bepalend wordt voor het innovatief vermogen van een land: als cruciale factor voor een kennisintensieve economie, o.a. als vestigingsfactor voor bedrijven, maar ook voor de culturele flexibiliteit om internationaal te blijven opereren als maatschappij.'*[61]

De Europese Commissie heeft innovatie hoog op de agenda staan en legt in een enkel geval ook wel een verband tussen innovatie en het aantrekken van migranten die daaraan een bijdrage kunnen leveren, zoals in het 'Entrepreneurship 2020 actieplan', waarin wordt gewezen op de creatieve en innovatieve impulsen die entrepreneurs uit derde landen kunnen leveren.[62] De conclusie is dat voor het behoud en verdere ontwikkeling van een innovatieve economie een zekere mate van migratie gewenst is. Buitenlandse entrepreneurs kunnen daarnaast zorgen voor extra werkgelegenheid.

58 WRR, *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie,* 2012 https://www.wrr.nl/publicaties/verkenningen/2012/12/12/in-betere-banen

59 E. Schrijvers & M. Kremer, 'Arbeidsmigratie en vergrijzing: geen simpele oplossing', *Demos, bulletin over bevolking en samenleving*. http://www.nidi.nl/shared/content/demos/2013/demos-29-04-schrijvers.pdf

60 WRR, *Innovatie vernieuwd. Opening in viervoud.* 2008, p. 45-46. https://www.wrr.nl/publicaties/rapporten/2008/05/28/innovatie-vernieuwd.-opening-in-viervoud

61 AWTI, 2017, p.20.

62 Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0795

2.4 Ruimte voor beleid

De institutionele en politieke ruimte voor het voeren van een Nederlands migratiebeleid wordt enerzijds ingekaderd door internationale ontwikkelingen. De ACVZ heeft dan ook in de eerste fase van het onderzoek, waarin de relevante ontwikkelingen zijn geïdentificeerd en gekwalificeerd,[63] de ontwikkelingen binnen de EU, globalisering en de internationale rechtsorde en internationale samenwerking als relevant beoordeeld. Anderzijds moet migratiebeleid rekening houden met de politieke ruimte die er is met het oog op de interactie tussen migratie en andere aspecten van de Nederlandse samenleving. De ACVZ heeft hier de sociale cohesie in Nederland als cruciale factor aangemerkt.[64] Hieronder wordt eerst ingegaan op de internationale dimensie. Tot slot komt de sociale cohesie in Nederland aan de orde.

2.4.1 Globalisering, ontwikkelingen in de internationale rechtsorde en internationale samenwerking

Globalisering en de internationale rechtsorde en internationale samenwerking worden hier apart genoemd. De reden hiervoor is dat er veel verschillende definities van globalisering in omloop zijn en het van belang is de verschillende factoren die hier een rol spelen goed te onderscheiden. Sommige definities van globalisering zijn zo ruim dat ook de ontwikkeling van een internationale rechtsorde en internationale samenwerking hieronder geschaard worden. Een voorbeeld is de definitie van het CEPS:

> *'Globalisering is een verbreding, verdieping en versnelling van wereldwijde interconnectiviteit in alle aspecten van het hedendaagse sociale leven, van het culturele tot het criminele, van het financiële tot het spirituele' (vertaling ACVZ).*[65]

Er zijn echter ook definities in omloop die een beperktere, voornamelijk economische uitleg, aan het begrip geven. De definitie in Wikipedia luidt:

> *'Mondialisering*[66] *is het voortdurend proces van economische, politieke en culturele integratie met als centrale kenmerk een wereldwijde arbeidsverdeling, waarbij productielijnen over de wereld worden gespreid die gedreven worden door de informatie- en communicatietechnologie en door internationale handel. Mondialisering wordt mogelijk gemaakt door ontwikkelingen op het gebied van vervoer en telecommunicatie. Ze kenmerkt zich verder door verregaande schaalvergroting, het ontstaan van een wereldwijd kapitalisme en de verspreiding van een consumentencultuur.'*

Er zijn veel dwarsverbanden tussen globalisering in deze beperkte zin van het woord en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en internationale samenwerking. Globalisering brengt de noodzaak van het stellen van internationale regels en het maken van internationale afspraken met zich mee, maar het globaliseringsproces kan er ook door beperkt worden. Hieronder wordt eerst globalisering in de enge, economische betekenis van het woord besproken, gevolgd door de internationale rechtsorde en internationale samenwerking.

63 Zie hiervoor paragraaf 1.3.
64 Sociale cohesie is gedefinieerd als 'een onderling gevoel van verbondenheid, solidariteit en vertrouwen'. WRR, *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen?, 2017*, p.15
65 CEPS, 2013, p. 23. Het CEPS hanteert hier de definitie van D. Held e.a., *Global Transformations: Politics, Economics, and Culture*, Stanford CA: Stanford University Press, 1999.
66 In de Wikipedia wordt de term mondialisering gehanteerd omdat globalisering een anglicisme is.

Globalisering

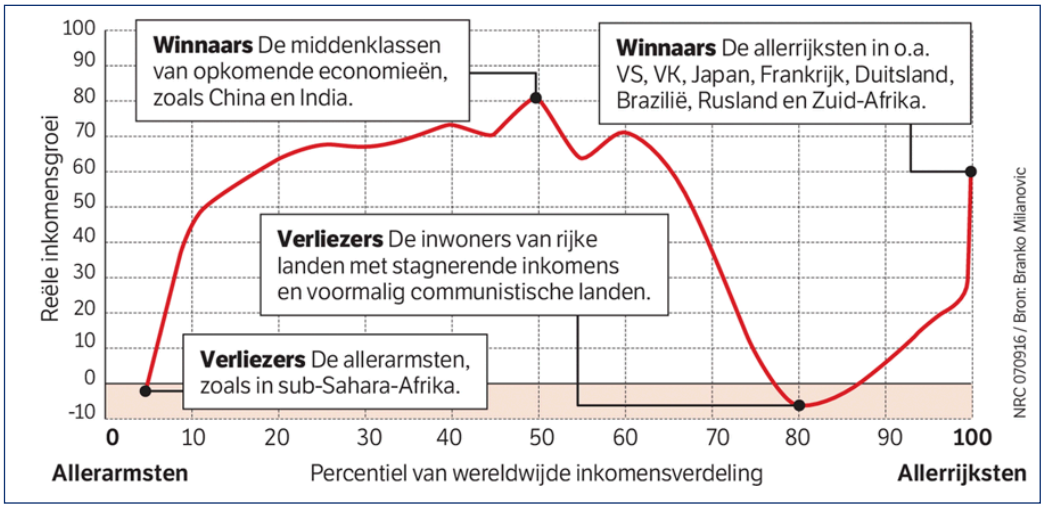
Prognoses van de OECD en het *European Strategy and Policy Analysis System* (ESPAS)[67] stellen dat de groei in wereldwijd verhandelde goederen de komende jaren zal afnemen, maar wel een belangrijke factor zal blijven. De groei in wereldwijde handel in diensten en wereldwijde investeringen kan versnellen. ESPAS en het CEPS verwachten dat er tot 2030 drie hoofdspelers blijven in het globaliseringsproces: China, de VS en de EU, waarbij de hoofdrol de komende jaren naar China zal verschuiven.

De vrijemarktideologie en daarbij behorende globalisering is de afgelopen jaren onder serieuze druk komen te staan. Dit uit zich onder meer in de groeiende weerstand tegen vrijhandelsverdragen als TTIP en de Brexit. NRC Handelsblad schrijft hierover:

> *'Volgens politiek econoom Dani Rodrik dwingt de moderne internationale economie landen tot een keuze: er is deelname aan de globalisering, er is nationale soevereiniteit en er is democratie. Van deze drie kan een land er twee tegelijk hebben. Bij een blijvende deelname aan een steeds diepere economische integratie moeten tussen natiestaten steeds verregaander gemeenschappelijke regels en standaarden worden afgesproken op regeringsniveau, waarin de eigen bevolking zich niet gekend voelt. Óf de nationale soevereiniteit gaat er aan als de democratische zeggenschap er wél blijft, maar naar een hoger niveau wordt getild in een supranationale federatie(. . .). Wie zowel zijn nationale soevereiniteit als nationale democratie wil behouden, zal zich uit de economische integratie moeten terugtrekken. Brexit is de consequentie van dit dilemma.'*[68]

De grafiek 'de olifant' van de econoom Branco Milanovic heeft in dit debat bekendheid gekregen. Uit deze grafiek blijkt dat vooral de middeninkomensgroepen in het westen 'verliezers van de globalisering zijn' en daarom goede redenen hebben om hiertegen in opstand te komen. Dit kan zich vertalen in een toenemende politieke voorkeur voor een restrictief migratiebeleid

Figuur 9. Wereldwijde inkomensgroei 1988- 2008, gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen, in %



Bron: NRC

67 European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS), *Global Trends to 2030: Can the EU meet the challenges ahead?,* 2015. http://ec.europa.eu/epsc/sites/epsc/files/espas-report-2015.pdf

68 Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2016/08/03/als-globalisering-de-burger-voorbij-holt-gaat-het-wringen-3502628-a1514567#lightbox

De grafiek is overigens ook weer onder vuur komen te liggen. Als er zou worden gecorrigeerd voor bevolkingsgroei en de grote invloed van de bevolkingsomvang in China en India zou het wel meevallen met 'het verlies' van de middenklasse in de rijke landen.[69]

Internationale rechtsorde en internationale samenwerking

Nederland is partij bij tal van internationale verdragen die kaders stellen waarbinnen het Nederlandse migratiebeleid zich kan bewegen. De belangrijkste zijn het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). De interpretatie en houdbaarheid van het Vluchtelingenverdrag is de laatste jaren onderwerp van discussie, onder meer als gevolg van de Syrische vluchtelingenstromen en de druk die dit op de buurlanden van Syrië en de EU heeft gelegd.[70] Het Verdrag, dat stamt uit 1951, zou niet meer voldoen aan de eisen van deze tijd.[71] In de discussie is er verder veel aandacht voor de onevenredige verspreiding van vluchtelingen over de wereld en voor het feit dat zij om te migreren meestal aangewezen zijn op mensensmokkelaars omdat legale migratiekanalen ontbreken. Naar aanleiding hiervan werd op 19 september 2016 voor het eerst een VN-top gehouden die uitsluitend vluchtelingen en migranten als onderwerp had. Hier werd *The New York document* ondertekend.[72] Hierin verklaren lidstaten onder meer dat zij de ondersteuning aan landen die het meest getroffen worden door vluchtelingenstromen zullen verbeteren, dat zij een instrument zullen ontwikkelen dat kan worden ingezet bij grote vluchtelingenstromen en dat zij een nieuw thuis zullen zoeken voor alle door de UNHCR erkende vluchtelingen. Om het belang van een wereldwijde aanpak van migratie te onderstrepen, is op deze bijeenkomst besloten de IOM onderdeel te laten worden van het VN-systeem. Op de conferentie hebben deelnemers zich onder meer uitgesproken voor de ontwikkeling van een wereldwijd 'compact' voor veilige, ordentelijke en reguliere migratie in september 2018 *(Global Compact for Migration)* en een 'compact' voor een meer evenwichtig systeem van het verdelen van de verantwoordelijkheden voor de opvang en ondersteuning van vluchtelingen *(Global Compact for Refugees)*. Zoals al opgemerkt onder het kopje 'klimaat' heeft ook de UNFCCC geplande (klimaat-)migratie sinds 2010 expliciet in de actieplannen opgenomen.[73]

Niet alleen op het gebied van asielmigratie doen zich internationale ontwikkelingen voor. Als gevolg van de wereldwijde competitie om hoog gekwalificeerde migranten die het globaliseringsproces met zich meebrengt, zijn er processen van deregularisering voor bepaalde groepen migranten en stroomlijning van regelgeving met handelsbelangen en de belangen van transnationaal opererende bedrijven in gang gezet.[74] Zo hebben de Wereldhandelsorganisatie (WTO)[75] en het *General Agreement on Trade in Services* (GATS)[76] een regiem gecreëerd voor aanwezigheid van dienstverlenende bedrijven (Mode 3) en personen (Mode 4).

69 Zie https://www.nrc.nl/nieuws/2016/09/13/twijfels-aan-het-symbool-van-de-antiglobalisering-4266466-a1521175
70 Zie bijvoorbeeld: https://www.nrc.nl/nieuws/2016/08/15/vroeger-distribueerden-we-vluchtelingen-met-cruiseschip-3768302-a1516349
71 A. Betts & P. Collier, *Refuge: Transforming a Broken Refugee System*, Penguin Random House, 2017.
72 http://refugeesmigrants.un.org/declaration
73 UNHCR, *The environment & climate change, updated version,* 2015. http://www.unhcr.org/540854f49.
74 I. Goldin, G. Cameron & M. Balarajan, *Exceptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future*, Princeton: Princeton University Press, 2011.
75 De Wereldhandelsorganisatie is een organisatie van landen die toeziet op de naleving van afspraken over de handel tussen die landen.
76 Het GATS is een multilateraal handelsakkoord van de Wereldhandelsorganisatie, wat betekent dat dit verdrag bindend is voor alle leden van de WTO.

De wet- en regelgeving voor gezinsmigratie kent eveneens een internationale component. Mensenrechtenverdragen zoals het EVRM waarin het recht op een privéleven en het recht op het uitoefenen van het gezinsleven zijn neergelegd, bepalen in belangrijke mate het Nederlandse gezinsmigratiebeleid.

Relatie met migratie

De trends die hierboven beschreven zijn beïnvloeden de ruimte voor het voeren van een migratiebeleid op verschillende manieren. Globalisering in algemene zin brengt met zich mee dat landen om te kunnen concurreren hun economie open moeten houden, niet alleen voor handel en investeringen, maar ook voor migratie. Volgens James Hollifield[77] betekent dit dat staten gevangen zitten in een 'liberale paradox'. In tegenstelling tot het verkeer van goederen, kapitaal en diensten, brengt het verkeer van mensen grotere politieke risico's met zich mee. Hij spreekt daarom van de opkomst van 'de migratiestaat' in de 20e en 21e eeuw, waarin regulering van internationale migratie even belangrijk is geworden als de staatsveiligheid en het economisch welzijn. Maar tot op heden slagen staten er niet goed in om internationale migratie onderling te regelen. Economische migratie is nog steeds voornamelijk EU en/of nationaal beleid. Mogelijk dat de hierboven genoemde initiatieven van de WTO en GATS een aanzet geven tot het ontwikkelen van een internationaal kader voor arbeidsmigratie. Onder invloed van digitalisering is het echter denkbaar dat globalisering zich ook zou kunnen voortzetten zonder een toename in migratie, omdat een fysieke verplaatsing van mensen voor het werkproces dan niet meer nodig is. En als het protectionisme in de toekomst weer toeneemt en globalisering afneemt, is het denkbaar dat dit zal leiden tot minder migratie. Ook meer ongecontroleerde migratie (bij afwezigheid van mogelijkheden voor legale migratie) is denkbaar.

Het Vluchtelingenverdrag voorziet vooralsnog niet in een mechanisme waarmee vluchtelingen worden verdeeld over de wereld of waarmee asielzoekers op een veilige en legale manier naar een ander land kunnen reizen om daar bescherming te vragen. Asielmigratie richting Europa en Nederland vindt bijna uitsluitend plaats op irreguliere wijze. Als de ontwikkelingen in de internationale rechtsorde zoals die hierboven zijn geschetst ertoe leiden dat de VN erin slaagt om een wereldwijd systeem van verdeling van vluchtelingen en klimaatmigranten op te zetten, zou dat betekenen dat asielmigratie naar Europa legaal kan plaatsvinden. Dit zou echter nog geen oplossing zijn voor de irreguliere migratie van economische migranten, zoals die nu bijvoorbeeld plaatsvindt vanuit West-Afrika naar Europa.

Behalve op het gebied van asiel- en arbeidsmigratie, heeft het proces van globalisering ook gevolgen voor gezinsmigratie. Het is aannemelijk dat het globaliseringsproces een toename van het aantal gezinnen met zich meebrengt waarvan de leden in verschillende landen wonen en/of waarvan de gezinsleden een verschillende nationaliteit hebben. In veel OECD-landen bestaat tenminste 10% van de huwelijken uit een verbintenis tussen een staatsburger[78] en een buitenlander.[79] Het onderwerp gezinsmigratie blijft vaak onderbelicht, maar een aanzienlijk aandeel van wereldwijde migratiestromen wordt gevormd door gezinsmigranten. Ongeveer 40% van de migratie naar OECD-landen bestond in 2015 uit gezinsmigranten en 25 tot 50% van de inwoners van OECD-landen die in een ander land zijn geboren (de zogeheten 'migrant stock')[80] is oorspronkelijk

77 J. Hollifield, 'The emerging migration state', *International Migration Review*, 2004, Volume 38, issue 3, p. 885-912. http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x/abstract

78 Met 'staatsburger' wordt bedoeld iedereen die de nationaliteit van een (in dit geval) OECD land heeft, ongeacht een eventuele migratieachtergrond.

79 OECD, 'A portrait of family migration in OECD countries', *International Migration Outlook 2017*, Parijs: OECD Publishing, OECD. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-6-en

80 Zie hiervoor voetnoot 20.

gezinsmigrant.[81] In 2015, het jaar waarin veel gedebatteerd werd over de verhoogde asielinstroom, schreven zich bijna twee keer zoveel gezinsmigranten als vluchtelingen in bij een Nederlandse gemeente.[82] Voor een deel is gezinsmigratie 'volgmigratie', dat wil zeggen dat een migrant die om arbeids- of asielgerelateerde redenen naar Nederland komt vervolgens zijn of haar gezinsleden laat overkomen. Maar ook Nederlanders die een buitenlandse partner laten overkomen dragen bij aan de komst van gezinsmigranten.

2.4.2 De Europese Unie

Artikel 79 eerste lid van het Verdrag van de werking van de Europese Unie (VWEU) luidt:

> *'De Unie ontwikkelt een gemeenschappelijk immigratiebeleid, dat erop gericht is in alle stadia te zorgen voor een efficiënt beheer van de migratiestromen, een billijke behandeling van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de lidstaten verblijven, en een preventie en intensievere bestrijding van illegale immigratie en mensenhandel.'*

Dit betekent dat het lidmaatschap van de EU met zich meebrengt dat het Nederlandse migratiebeleid in belangrijke mate wordt bepaald door Europese regelgeving (unierecht). Deze regels zijn voornamelijk neergelegd in richtlijnen en verordeningen.

Al in 1999 besloten de lidstaten van de EU in het Verdrag van Amsterdam om toe te werken naar een Gemeenschappelijk Europees Asiel Systeem (GEAS). Sindsdien zijn er richtlijnen tot stand gekomen onder meer over de asielprocedure (2013/32), de beoordeling van asielverzoeken (2011/95) en de opvang van asielzoekers (2013/33). Er is een verordening van kracht voor het vaststellen welke lidstaat verantwoordelijk is voor de behandeling van een asielverzoek (Verordening (EU) nr. 604/2013, de zogeheten Dublinverordening). Op dit moment ligt er een aantal voorstellen om de hiervoor genoemde richtlijnen te vervangen door verordeningen, die de harmonisatie van het asielbeleid een stap dichterbij moeten brengen.[83] Onder druk van de Syrische vluchtelingencrisis in 2015-2016 heeft de EU inmiddels eerste stappen gezet voor de herverdeling van asielzoekers over de lidstaten.[84]

Daarnaast zijn er een aantal richtlijnen van kracht op het gebied van arbeids- en gezinsmigratie te weten de Gezinsherenigingsrichtlijn (2003/86), de Een-procedurerichtlijn (2011/98), de Europese Blauwe kaartrichtlijn (2009/50) voor hooggeschoolden, de Richtlijn voor wetenschappelijk onderzoekers en studenten (2016/801), een Richtlijn voor intra-concernoverplaatsingen van buiten de EU (2014/66), de Seizoenarbeidersrichtlijn (2014/36) en de Richtlijn voor langdurig ingezetenen van de EU (2003/109). Op het gebied van de handhaving van illegale tewerkstelling van vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf kennen we ook nog de Werkgeverssanctiesrichtlijn (2009/52). Tot slot is er de Richtlijn verblijfsrecht slachtoffer mensenhandel (2004/81/EG)).

Op het gebied van grensbewaking en terugkeer gelden de Schengengrenscode (Verordening (EG) nr. 2016/399) en de Terugkeerrichtlijn (2008/115).

81 OECD, 2017.
82 https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/27/gezin-nog-steeds-belangrijkste-reden-voor-immigratie
83 Onder meer een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een gemeenschappelijke procedure voor internationale bescherming (COM(2016)0467), een voorstel voor een verordening voor de erkenning van onderdanen van derde landen of staatlozen als personen die internationale bescherming genieten, voor een uniforme status voor vluchtelingen of voor personen die in aanmerking komen voor subsidiaire bescherming, en voor de inhoud van de verleende bescherming (COM(2016)0466).
84 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3081_en.htm

Het lidmaatschap van de EU brengt verder met zich mee dat er vrij verkeer van toepassing is op EU-burgers, uitgewerkt in de artikelen 45-62 van het VWEU en de Burgerschapsrichtlijn (2004/38). Dit heeft tot gevolg dat veel burgers uit andere EU-lidstaten zich in Nederland gevestigd hebben, en omgekeerd, veel Nederlanders ergens anders in de EU verblijven. In 2015 woonden er in Nederland 662.000 personen die uit één van de EU-lidstaten afkomstig waren.[85]

De EU staat na de Eurocrisis, de vluchtelingencrisis en het Brexitreferendum op een kruispunt. Veel lidstaten hebben politieke partijen in het parlement die een uittreding uit de EU bepleiten. De Europese Commissie heeft in reactie op de crisis vijf scenario's gepresenteerd op basis waarvan de lidstaten zich kunnen uitspreken over de toekomst van de EU. Deze scenario's zijn:

- *Op dezelfde voet doorgaan*
  De 27 EU-landen focussen op resultaten boeken met een positieve hervormingsagenda.
- *De interne markt en niets meer*
  De 27 EU-landen concentreren zich geleidelijk weer op de interne markt in de EU, omdat de 27 lidstaten het op tal van beleidsterreinen niet eens worden.
- *Wie meer wil, doet meer*
  De 27 EU-landen gaan op dezelfde voet verder, maar lidstaten die dat willen, mogen op specifieke terreinen zoals defensie, binnenlandse veiligheid of sociale zaken nauwer samenwerken.
- *Minder en efficiënter*
  De 27 EU-landen focussen op meer en snellere resultaten op bepaalde beleidsterreinen en doen minder als dat geen toegevoegde waarde lijkt op te leveren.
- *Veel meer samen doen*
  De EU-landen besluiten om op alle beleidsterreinen veel meer samen te doen.[86]

Relatie met migratie
De keuzes die de EU als geheel en Nederland als lidstaat de komende jaren zullen maken met betrekking tot de toekomst van de EU zullen de ruimte bepalen voor zowel het EU-migratiebeleid (en aanpalende terreinen) als het Nederlandse migratiebeleid. Een EU die zich terugtrekt behoort tot de mogelijkheden, maar ook een verdergaande rol van de EU in het migratiebeleid is heel goed denkbaar. De ontwikkelingen ten tijde van het schrijven van dit rapport wijzen in laatstgenoemde richting.

2.4.3 Sociale cohesie in de Nederlandse samenleving

De ACVZ heeft de sociale cohesie in de Nederlandse samenleving in de eerste fase van het onderzoek als een cruciale exogene factor aangemerkt. Sociale cohesie is gedefinieerd als 'een onderling gevoel van verbondenheid, solidariteit en vertrouwen'. In ons democratisch bestel bepaalt de mate waarin het gevoel van sociale cohesie zich uitstrekt tot vluchtelingen en migranten, dan wel door hun komst onder druk komt te staan, mede de politieke kaders waarbinnen migratiebeleid gevoerd kan worden. In het migratiedebat in Nederland spelen sociaal-culturele ontwikkelingen en (zorgen over) het voortbestaan van de verzorgingsstaat een centrale rol. Daar wordt hieronder nader op ingegaan.

85 https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2017/06/migrantenmonitor-2014-2015, tabel 2.
86 Zie: https://ec.europa.eu/netherlands/news/commissie-presenteert-voorstellen-over-de-toekomst-van-de-eu-met-27-landen_nl

Sociaal-culturele ontwikkelingen

De WRR en het SCP beschrijven in hun publicatie 'Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland' dat er in Nederland geen sprake is van een duidelijk gepolariseerd landschap, maar dat er wel gesproken kan worden van een continuüm, met aan de uitersten twee herkenbare 'families' die in het rapport als de universalisten en de particularisten worden aangeduid. De meerderheid van de bevolking bevindt zich tussen deze beide extremen in en vertoont soms trekjes van de ene familie en soms van de andere. Opvattingen over migratie spelen in het geschetste continuüm een belangrijke rol:

> *'De universalisten zijn mensen die redelijk positief staan tegenover open grenzen, andere culturen en het toelaten van immigranten. Je zou ze in dat opzicht universalisten kunnen noemen, omdat ze een meer universele opvatting hebben van rechtvaardigheid en staatsburgerschap.'*[87]

> *'De leden van de andere familie vragen vooral aandacht voor de nadelen van open grenzen en immigratie. Je zou ze particularisten kunnen noemen, omdat ze een meer lokale, particularistische invulling hebben van rechtvaardigheid en staatsburgerschap. Voor hen zijn niet alle (wereld) burgers gelijk, en is het lidmaatschap van lokale gemeenschappen relevant voor de toedeling van rechten en sociale voorzieningen. Ze zijn vaker 'welvaartsstaatchauvinist' en vinden dat de sociale voorzieningen alleen toegankelijk moeten zijn voor leden van de nationale gemeenschap.'*[88]

De overige kenmerken van de twee geschetste families op het continuüm staan weergegeven in het onderstaande schema. Uit het oogpunt van migratiemanagement is hier vooral relevant dat de universalisten meer pro-EU zijn en de particularisten meer eurosceptisch.

Figuur 10. De tweedeling in Nederland

universalisten		particularisten
maatschappelijke en politieke opvattingen: • integratie • pro-Europa • conflictloos perspectief • politiek vertrouwen	⟷	**maatschappelijke en politieke opvattingen:** • demarcatie • eurosceptisch • conflictperspectief • politiek wantrouwen
algemene houdingen: • meer mondiaal georiënteerd • reflexieve communicatiestijl • cultureel zeker • sociaal vertrouwen	⟷	**algemene houdingen:** • meer lokaal georiënteerd • directe communicatiestijl • cultureel onzeker • sociaal wantrouwen
sociodemografie/media: • hoger opgeleid • vaker in steden • media: meer serieus, meer online	⟷	**sociodemografie/media:** • lager opgeleid • vaker buiten steden • media: meer populair, meer tv

Naar: SCP; WRR: *Gescheiden werelden, een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland.* (2014), p. 18.

87 SCP; WRR, *Gescheiden werelden? een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland,* 2014, p. 18.
88 SCP; WRR, 2014, p. 18 – 19.

Het SCP schetst in de toekomstverkenning 'De toekomst tegemoet' een beeld van hoe het bureau denkt dat de sociale samenhang er in de toekomst in Nederland uit zal zien.[89] De verwachting is dat de huidige trend zich zal voortzetten, wat betekent dat het aantal connecties dat we hebben, onder meer door *social media*, verder zal toenemen, maar dat we minder tijd aan die connecties zullen besteden. Deze verwachting is gebaseerd op het gegeven dat de oude generatie wordt vervangen door een jonge generatie, door de verwachting dat de arbeidsmarkt verder zal flexibiliseren en door de verwachting dat de verstedelijking verder zal toenemen. Verder verwacht het SCP dat mensen steeds minder in groepen (zoals sportverenigingen) zullen samenleven en steeds meer in netwerken, die wisselend in samenstelling zijn, al naar gelang de activiteit die ontplooid wordt of het belang dat wordt verdedigd. Deze contacten zijn vaak wat meer oppervlakkig van aard. Wel hebben mensen door het internet tegenwoordig veel beter de mogelijkheid om hun netwerk te onderhouden, oude contacten opnieuw te vinden en gelijkgestemden te ontmoeten. Het SCP signaleert verder dat contact met familieleden de laatste jaren even belangrijk is gebleven en verwacht dat familierelaties belangrijker worden, omdat familieleden afhankelijker worden van elkaar (kinderopvang, ouderenzorg). Ook is de verwachting dat de lokale omgeving belangrijk blijft.

Dat er ook in de toekomst sociale tegenstellingen zullen bestaan is volgens het SCP een gegeven, omdat iedere samenleving tegenstellingen in zich heeft. De relevante vraag is volgens het planbureau in hoeverre leden van verschillende bevolkingsgroepen elkaar in de toekomst nog zullen ontmoeten en hoe zij met elkaar omgaan in de publieke ruimte. Het SCP verwacht dat de bevolkingsgroepen elkaar steeds minder zullen tegenkomen, doordat:
- er steeds minder fysieke ruimten zijn waar iedereen komt (de winkel, het buurtcafé);
- er in toenemende mate sprake zal zijn van ruimtelijke segregatie (multi-etnische, dynamische hoogopgeleide stad versus een wit, laagopgeleid en vergrijsd platteland);
- de digitale omgeving uiteenvalt in kleinere delen;
- de mediaconsumptie diversifieert.

Het SCP verwacht daarom dat de voedingsbodem voor spanningen tussen groepen onderling groter wordt, maar durft geen voorspelling te doen over de vraag of deze spanningen zullen escaleren. Het SCP is somber over de manier waarop etnische tegenstellingen zich in de toekomst zullen ontwikkelen en maakt zich daarnaast zorgen over het onbehagen van inwoners met een lage sociaaleconomische positie, dat wordt gevoed door de toenemende onzekerheden in hun bestaan. Ook de toenemende afstand tussen stad en periferie kan een bron zijn voor toenemende ongelijkheid met daarmee gepaard gaande onvrede. Er wordt in het rapport echter ook op gewezen dat inwoners nieuwe sociale initiatieven kunnen ontwikkelen om de tweedeling in de samenleving tegen te gaan. Voorbeelden zijn dat het aantal uren dat Nederlanders aan vrijwilligerswerk besteden stabiel blijft en dat er recent zorg- en energiecoöperaties zijn ontstaan.

De migratie-verzorgingsstaat paradox

In het kader van een toekomstverkenning naar migratiemanagement verdient de (vermeende) spanning tussen migratie en de verzorgingsstaat aandacht. Hierboven is al kort aangestipt dat de meningen over toegang tot de verzorgingsstaat in Nederland uiteenlopen. Aan de ene kant van het continuüm staan de universalisten, die een meer universele opvatting hebben van rechtvaardigheid en aan de andere kant de particularisten, die vinden dat de sociale voorzieningen alleen toegankelijk moeten zijn voor leden van de nationale gemeenschap. Het betreft hier een normatieve tegenstelling. Maar daarnaast is, ook los van de vraag of het wenselijk zou zijn, de gedachte dat onbeperkte migratie en de

89 SCP, *De toekomst tegemoet. Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later*, 2016. https://www.scp.nl/Publicaties/Alle_publicaties/Publicaties_2016/De_toekomst_tegemoet

verzorgingsstaat niet met elkaar kúnnen worden gecombineerd, wijdverbreid. De verzorgingsstaat is immers een instituut dat hoofdzakelijk bestaat binnen landsgrenzen en dat is gebaseerd op solidariteit tussen de bewoners van dat land, terwijl migratie daarentegen hoofdzakelijk transnationaal is.[90] De uitspraak van Nobelprijswinnaar Milton Friedman *'it's just obvious that you can't have free immigration and a welfare state'* wordt in dit kader vaak geciteerd.

Eén hypothese is dat de verzorgingsstaat als een magneet werkt op migranten, met als gevaar dat het beroep op de voorzieningen te groot wordt en de verzorgingsstaat ten onder gaat aan haar eigen succes.[91] De theorie is tot stand gekomen in de Noord-Amerikaanse context en daarna onderzocht in de EU ten aanzien van het vrij verkeer van Unieburgers. In het onderzoek binnen de EU is er in sommige gevallen een klein verband gevonden tussen de migratiebeslissing en het niveau van de voorzieningen van de verzorgingsstaat in het bestemmingsland,[92] maar factoren als het inkomen, het werkloosheidspercentage en de aanwezigheid van landgenoten zijn van veel grotere invloed op de keuze of en naar welk land te migreren.[93] Onderzoek van Kremer naar arbeidsmigranten in Nederland wijst uit dat de aanwezigheid van werk de allerbelangrijkste drijfveer is om te verhuizen, gevolgd door stabiliteit en een goede kwaliteit van leven (zie hiervoor ook paragraaf 2.2.3. over economische groei in Afrika en Azië.) Voor lager opgeleide arbeidsmigranten is werkzekerheid daarnaast vele malen belangrijker dan de regelingen van de verzorgingsstaat.[94] Bij asielgerelateerde migratie speelt de levensstandaard in algemene zin een rol bij de keuze voor het land van bestemming.[95] Er is onder wetenschappers geen consensus over de vraag of de voorzieningen van de verzorgingsstaat invloed hebben op de keuze voor het bestemmingsland van asielzoekers. Sommige onderzoekers vonden een sterk verband en anderen juist geen enkel.[96]

Een tweede reden waarom migratie en de verzorgingsstaat volgens velen slecht te combineren zouden zijn, is dat immigranten en vluchtelingen onevenredig vaak gebruik zouden maken van voorzieningen, terwijl ze daar minder aan bijgedragen hebben. Hiermee komt de solidariteit onder de bevolking onder druk te staan, terwijl deze solidariteit essentieel is voor het behoud van de verzorgingsstaat.[97] Volgens onderzoek van Giulietti uit 2013, naar zowel migranten van binnen als buiten de EU, was dit echter slechts in enkele EU-lidstaten het geval. In veel andere EU-lidstaten doen immigranten juist minder een beroep op uitkeringen dan de bevolking zonder migratieachtergrond. Deze ondervertegenwoordiging wijdt Giulietti aan een informatieachterstand onder migranten, taalproblemen, culturele en sociale normen en discriminatie. Daarnaast wijst hij erop dat migranten vaak een aantal jaren moeten hebben gewoond en/of gewerkt in een land voordat zij aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen. In Nederland werd in dit onderzoek geen significant verband aangetroffen tussen migratiestatus en het gebruik van sociale voorzieningen.[98]

90 M. Kremer, *Vreemden in de verzorgingsstaat: Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren,* Den Haag: Boom/Lemma, 2013, p. 8.
91 G.J. Borjas, 'Immigration and Welfare Magnets', *Journal of Labor Economics.* Vol. 17, No. 4, Part 1, 1999, p. 607-637. http://www.journals.uchicago.edu/doi/10.1086/209933
92 G. De Giorgi & M. Pellizzari, 'Welfare migration in Europe', *Labour Economics,* 16(4), 2009, p. 353-363.
93 C. Giulietti, 'The welfare magnet hypothesis and the welfare take-up of migrants', *IZA World of Labor,* 2014. https://wol.iza.org/articles/welfare-magnet-hypothesis-and-welfare-take-up-of-migrants/long
94 M. Kremer, 2013, p. 148.
95 EASO, 2016, p. 24.
96 EASO, 2016, p. 29-30.
97 C. Giulietti, 2014.; M. Kremer, 2013, p. 8.
98 C. Giulietti; M. Guzi & M.F. Kahanec, 'Unemployment benefits and immigration: evidence from the EU', *IZA Discussion paper no. 6075.* 2011. http://ftp.iza.org/dp6075.pdf

Een derde probleem is dat etnische diversiteit de solidariteit onder druk zou kunnen zetten. Om een gevoel van solidariteit te kunnen houden is het nodig dat mensen zich in elkaar herkennen. Als dat niet meer het geval is, komt de bereidheid om bij te dragen aan de verzorgingsstaat onder zware druk te staan.[99] Uit onderzoek van Kremer komt echter naar voren dat Nederlanders in relatie tot vreemden veelal een 'conditionele solidariteit' voelen. Er zijn maar weinig Nederlanders die vreemdelingen voor altijd en volledig willen uitsluiten van de verzorgingsstaat, maar de insteek is wel dat er voor de solidariteit eerst iets moet worden 'teruggedaan'. Migranten die werken kunnen onder Nederlanders dan ook eerder rekenen op solidariteit dan migranten die aan de kant staan. Ook migranten vinden een dergelijke vorm van wederkerigheid overigens redelijk.[100]

Kremer meent, gelet op haar bevindingen dat het niet nodig is om te kiezen tussen de verzorgingsstaat en migratie, maar dat het mogelijk is om de verzorgingsstaat migratiebestendig te maken. Zij doet hiervoor in het boek 'Vreemden in de verzorgingsstaat' een aantal concrete voorstellen.[101] Eén daarvan is de 'contributiestaat', waarin de sociale zekerheid tot op zekere hoogte wordt geïndividualiseerd en sociale rechten van migranten meer worden gebaseerd op de individuele bijdrage die ze hebben geleverd aan de verzorgingsstaat.

Relatie met migratie

De sociale cohesie in de samenleving en de perceptie die er heerst over de (on-) wenselijkheid van migratie zijn in belangrijke mate bepalend voor het migratiebeleid. Migratie speelt momenteel een hoofdrol in de gesignaleerde tweedeling: de ene groep staat hier overwegend positief en de andere groep overwegend negatief tegenover. Het gevoel van onderlinge solidariteit van de bevolking, en de vraag in hoeverre die zich ook uitstrekt tot mensen van buiten de eigen etnische groep, waaronder vluchtelingen, bepalen mede de instrumenten die de overheid in een democratische samenleving kan inzetten om migratiebeleid vorm te geven.

Vraagstukken over toekomstige sociale cohesie in Nederland zijn daarnaast van belang omdat migratiepatronen zelf beïnvloed kunnen worden door de mate waarin migranten zich in Nederland thuis kunnen voelen en hier kansen krijgen om iets van hun leven te maken. Bij een toename van negatieve sentimenten richting migranten en vluchtelingen is het denkbaar dat het aantal immigranten en vluchtelingen naar Nederland afneemt en de remigratie van Nederlanders met een migranten- en vluchtelingenachtergrond toeneemt.

99 M. Kremer, 2013, p. 8
100 M. Kremer, 'Komst vluchtelingen vraagt om andere verzorgingsstaat, voor iedereen', *Tijdschrift voor arbeidsmarktvraagstukken,* 2016 (32) 1. https://www.tijdschriftvoorarbeidsvraagstukken.nl/inhoud/tijdschrift_artikel/TA-32-1-4/Komst-vluchtelingen-vraagt-om-andere-verzorgingsstaat-voor-iedereen
101 Kremer, M., 2013, p. 206 e.v.

Hoofdstuk 3

Omgevingsscenario's

3.1 Inleiding

Omgevingsscenario's zijn denkbare toekomsten waarin mogelijke ontwikkelingen op logische wijze zijn geclusterd. Omgevingsscenario's zijn geen prognoses of voorspellingen, maar gedachte-oefeningen. In de omgevingsscenario's staan de 'exogene factoren' centraal. Deze factoren zijn gedefinieerd als de factoren die van belang zijn voor migratie en het migratiebeleid, maar die niet, of slechts zeer beperkt, door de Nederlandse regering te beïnvloeden zijn. De factoren 'Europese Unie' en 'sociale cohesie' zijn in deze studie aangemerkt als factoren die deels wel en deels niet te beïnvloeden zijn. Deze factoren komen zowel in de omgevingsscenario's als in de beleidsscenario's in het volgende hoofdstuk aan de orde. In paragraaf 1.3. staat beschreven hoe de omgevingsscenario's tot stand zijn gekomen.

In hoofdstuk 2 zijn de exogene factoren die van belang zijn voor migratiemanagement geanalyseerd. Hieruit blijkt dat de ontwikkelingen tot 2030 voor sommige factoren relatief eenduidig zijn. Deze factoren zijn daarom in alle omgevingsscenario's gelijk. Voor andere factoren bleek de onzekerheid hoog. Die verschillen daarom per omgevingsscenario.

Hieronder worden eerst de gemeenschappelijke uitgangspunten voor de omgevingsscenario's besproken. Vervolgens wordt ingegaan op de onzekere factoren waarmee in de omgevingsscenario's wordt gevarieerd. Tot slot worden vier omgevingsscenario's gepresenteerd.

3.2 Zekere factoren

Sociaaleconomische ontwikkeling in Afrika en Azië
Tot 2030 blijft de economie in Afrika en Azië harder groeien dan in Europa. Het welvaartverschil tussen Europa enerzijds en veel landen in Azië en Afrika anderzijds neemt daardoor af maar blijft tot 2030 groot vanwege de grote voorsprong die Europa heeft. De economische groei in Afrika en Azië leidt tot een groeiende middenklasse en een onverminderd groot migratiepotentieel uit die landen voor zowel reguliere als irreguliere migratie. De economische groei kan een dempend effect hebben op conflictmigratie. Hetzelfde geldt voor publieke uitgaven in landen van herkomst op het gebied van arbeidsmarktbeleid, onderwijs en sociale zekerheid.

Bevolkingsgroei in Afrika en Azië
De bevolking in Azië en Afrika blijft groeien. Deze groei, in combinatie met de welvaartverschillen binnen die continenten zelf en de verschillen tussen deze continenten en Europa, leidt tot een onverminderd groot migratiepotentieel. De vraag of de bevolkingsgroei daadwerkelijk leidt tot migratie is afhankelijk van andere (voornamelijk sociaaleconomische) factoren.

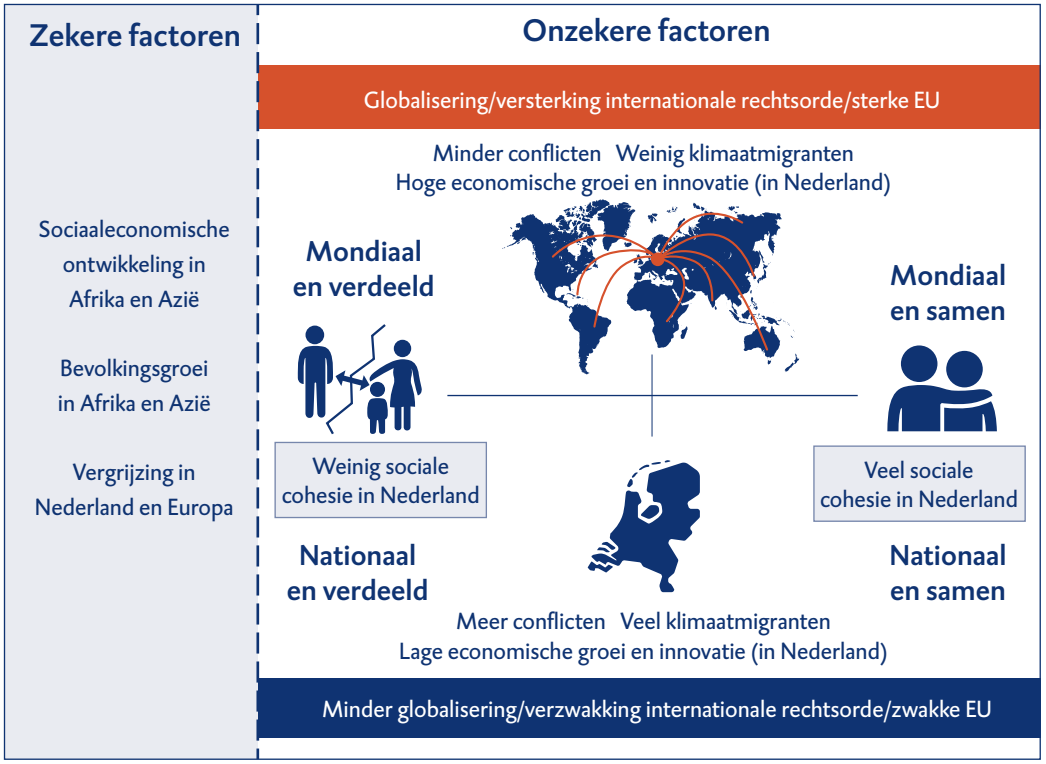
Vergrijzing
De bevolking in (onder meer) Nederland en Europa vergrijst. De vraag in hoeverre dit een behoefte aan arbeidsmigranten met zich meebrengt hangt af van andere factoren, zoals de sociaaleconomische ontwikkelingen in Europa/Nederland en de gevolgen van technische innovatie voor de behoefte aan (vervangende) arbeidskrachten.

3.3 Meest bepalende onzekere factoren

In de trendanalyse zijn een aantal factoren benoemd waarvan de toekomstige ontwikkelingen in meer of mindere mate onzeker zijn. Dit zijn de factoren waarmee gevarieerd wordt in de scenariostudie.

De onzekere factoren die naar het oordeel van ACVZ de meeste invloed hebben op de mogelijkheid om migratie te managen zijn enerzijds het cluster 'globalisering, de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en de ontwikkeling van de EU' en anderzijds de sociale cohesie in Nederland. Deze twee factoren zijn op een assenstelsel gezet.

Figuur 11. Omgevingsscenario's migratie in 2030



Globalisering, de internationale rechtsorde, internationale samenwerking en de EU
Door globalisering ontstaat een verbreding, verdieping en versnelling van de wereldwijde contacten. Om te kunnen concurreren moeten overheden hun economie open houden voor handel, investeringen en migratie. Het is mogelijk dat het proces van globalisering zich voortzet. Globalisering is recent ook onder druk komen te staan, wat zich uit in een toenemend protectionisme.

Sinds de Tweede Wereldoorlog wordt de internationale rechtsorde gekenmerkt door streven naar overleg en samenwerking. Recent worden op internationaal niveau afspraken gemaakt over onder meer de gevolgen van klimaatverandering, het tegengaan van irreguliere migratie en de opvang van vluchtelingen. Het is mogelijk dat internationale samenwerking op diverse terreinen verder toeneemt, waarbij ook verdere afspraken worden gemaakt over de regulering van migratie, wat leidt tot meer beheersbare migratiestromen. Het is ook mogelijk dat de trend van toenemend nationalisme en protectionisme verder doorzet, er minder wordt samengewerkt en ieder land in toenemende

mate zijn eigen belang nastreeft, waardoor de migratiestromen in pieken en dalen blijven komen, met de grote kans dat dit onregelmatige patroon nog verder toeneemt.

De EU is bezig om één beleid voor asiel en migratie te ontwikkelen. Dat is een uiterst moeizaam proces, maar het is mogelijk dat de EU hierin steeds beter slaagt. De EU is echter sinds de Brexit onder druk komen te staan. Het is ook mogelijk dat de EU uiteenvalt of in ieder geval aan belang inboet.

Sociale cohesie in de Nederlandse samenleving
Er is momenteel sprake van een zekere mate van polarisatie in Nederland. Opvattingen over migratie spelen hierin een belangrijke rol. De mogelijkheid bestaat dat deze trend zich voortzet, maar deze zou ook gekeerd kunnen worden, onder andere door politieke besluiten en initiatieven vanuit de maatschappij.

3.4 Overige onzekere factoren

Conflicten
Het is onzeker of het aantal conflicten in de toekomst zal toe- of afnemen. Andere factoren die eveneens als drijvende krachten voor migratie zijn aangemerkt, zoals economische groei en daarmee gepaard gaande sociaaleconomische ontwikkeling, hebben een positief effect op 'de vreedzaamheid'. Echter, er is nu een opleving van gewelddadige conflicten te zien in de nabijheid van het EU-grondgebied, met als gevolg een groot migratiepotentieel richting de EU. Het is mogelijk dat deze trend zich de komende jaren voortzet.

Migratie als gevolg van klimaatverandering
Dat klimaatverandering plaatsvindt, is als zekere factor aan te merken. Er is wel veel onzekerheid over de plaatsen waar en de intensiteit waarmee dat zich manifesteert en daarmee dus ook over de aantallen klimaatmigranten. De meeste wetenschappers verwachten wel dat klimaatmigratie zich voornamelijk regionaal zal voordoen, maar een 'absolute zekerheid' is dit niet.

Innovatie en economische groei in Europa en Nederland
De te verwachten behoefte aan arbeidsmigranten is onzeker en hangt in belangrijke mate af van de vraag of en hoe hard de Europese/Nederlandse economie groeit en van ontwikkelingen op het gebied van innovatie.

3.5 Omgevingsscenario's *Mondiaal*

In de omgevingsscenario's *Mondiaal* wordt ervan uitgegaan dat de globalisering verder doorzet, en dat er een intensivering is van de internationale samenwerking en de ontwikkeling van de internationale rechtsorde (inclusief EU). Afrika en Azië kennen een hoge economische groei en een hoge bevolkingsgroei, er is vergrijzing in Nederland en Europa. Daarnaast neemt het aantal conflicten in de wereld af, heeft de klimaatverandering nog tot weinig klimaatmigranten richting Europa geleid, groeit de Nederlandse economie hard en heeft deze een hoog innovatief karakter.

In het omgevingsscenario *Mondiaal en samen* is er veel sociale cohesie in Nederland, in omgevingsscenario *Mondiaal en verdeeld* weinig.

Omgevingsscenario's *Mondiaal...*

De globalisering schrijdt voort en de wereldeconomie groeit gestaag. Mensen en bedrijven oriënteren zich steeds internationaler. Omdat steeds meer mensen meer te besteden hebben en reizen betaalbaarder wordt, gaan steeds meer mensen met regelmaat op vakantie in het buitenland. Mensen uit verschillende delen van de wereld komen vaker met elkaar in contact. Gezinnen wonen steeds vaker verspreid over meerdere landen. Internationale gezinsbanden komen steeds vaker voor. Meer mensen kiezen er vaker voor om in een ander land te studeren of te werken. Een groeiend aantal landen verruimt hiertoe ook de mogelijkheden. Staten voelen steeds minder de noodzaak om hun arbeidsmarkt en economie af te schermen. Steeds meer economische barrières worden weggenomen en staten maken het voor individuen eenvoudiger om in andere delen van de wereld te gaan werken.

De economie in Nederland groeit en innoveert en digitaliseert snel, vooral in specifieke sectoren. Dit past in de wereldwijde trend dat nationale of regionale economieën zich steeds verder gaan specialiseren. De reden hiervoor is dat het door het toegenomen internationale vertrouwen, steeds minder noodzakelijk wordt geacht om 'van alle markten thuis' te zijn. De behoefte aan technisch geschoolde arbeid en de wens om toponderzoekers aan Nederland te binden, neemt in de zogenoemde topsectoren toe, vooral op de gebieden van watermanagement, de logistiek en de land- en tuinbouw. Hierdoor neemt ook de werkgelegenheid voor middelbaar technisch geschoold personeel toe. Ook universiteiten proberen zoveel mogelijk toptalent aan te trekken. Veel Nederlanders vertrekken naar het buitenland om daar in gespecialiseerde sectoren te gaan werken. Deze migratie vindt plaats zowel naar andere EU-lidstaten als naar Azië en Amerika.

In Afrika en Azië groeit de economie harder dan in Europa. Hierdoor groeit de middenklasse aldaar, wat in combinatie met de bevolkingsgroei leidt tot een groter migratiepotentieel richting Europa. Investeringen in de publieke sector in deze landen dempen die migratiedruk wel enigszins.

Ook de internationale rechtsorde ontwikkelt zich verder. Het vertrouwen tussen staten zal de komende tijd groeien. Dit leidt tot een afname van het aantal conflicten. Het besef neemt toe dat mondiale problemen om mondiale oplossingen vragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vluchtelingenproblematiek en klimaatproblemen. De wereldgemeenschap blijkt in staat te zijn om afspraken te maken over de opvang en herverdeling van vluchtelingen. De definitie van een vluchteling in het Verdrag is verruimd. Ook mensen die vanwege factoren als klimaatverandering, grootschalig geweld of structurele onveiligheid op de vlucht gaan (survival migration)* zijn onder de bescherming van het Verdrag komen te vallen en Europa neemt hiervan een aanzienlijk deel op, wat zorgt voor een constante en gereguleerde stroom van vluchtelingen naar Europa. Hierdoor komen relatief weinig vluchtelingen op irreguliere wijze naar Europa.

De EU integreert verder op het gebied van asiel en migratie. Het Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem (GEAS) heeft geleid tot de realisatie van een Kwalificatieverordening, een Procedureverordening en een Opvangverordening. Daarnaast zijn er richtlijnen die zien op de regeling van arbeidsmigratie (seizoenmigratie, onderzoekers) en gezinsmigratie. De EU heeft verspreid over de wereld hotspots gerealiseerd waar een asielaanvraag bij de EU kan worden ingediend.

De aanvragen worden ter plekke behandeld in overeenstemming met de normen van de relevante EU-verordeningen (external processing). De herverdeling van toegelaten vluchtelingen binnen de EU blijft een uitdaging, vooral op het vlak van het nakomen en het ten uitvoer brengen van afspraken. Tot de EU toegelaten vluchtelingen die zijn toegewezen aan de minder welvarende lidstaten verkiezen regelmatig een illegaal bestaan in een meer welvarende lidstaat boven een legaal verblijf zonder perspectief.

…en samen
De overheid krijgt meer grip op het proces van globalisering, weet de huidige verliezers daarvan beter mee te nemen in het proces en de sociale zekerheid aan te passen aan de eisen van de nieuwe tijd. Daarnaast zijn er tal van maatschappelijke initiatieven die er in slagen de sociale cohesie in Nederland te vergroten. Het proces van de toenemende fysieke scheiding van bevolkingsgroepen in woongebieden wordt gekeerd waardoor mensen elkaar ook weer vaker tegenkomen bijvoorbeeld in de winkel, op scholen en in het verenigingsleven. De solidariteit tussen de verschillende bevolkingsgroepen van Nederland neemt hierdoor toe.

…en verdeeld
De globalisering brengt in Nederland een toenemend aantal en zich verdiepende scheidslijnen in de samenleving met zich mee, onder meer op basis van opleidingsniveau, het al dan niet hebben van werk, etniciteit en religie. De inkomensverschillen nemen toe. We zien de komende jaren vaker botsingen tussen transnationale elites en het zogenoemde sedentaire deel van de bevolking. De verschillende bevolkingsgroepen gaan ook steeds meer als groep bij elkaar wonen: in de historische centra van de steden, die snel internationaliseren, de hoogopgeleide universalistisch ingestelde inwoners, in de naoorlogse wijken aan de rand van de steden de kansarmere Nederlanders, veelal met een migratieachtergrond en in de randgemeenten en op het platteland de meer particularistische ingestelde Nederlanders met een Nederlandse achtergrond. De verzorgingsstaat staat onder druk. Solidariteit met burgers die buiten de eigen groep vallen, is minder vanzelfsprekend. In de stijgende zorgbehoefte wordt vooral voorzien door inzet van geavanceerde zorgrobots. Het werkende deel van de bevolking, vooral het deel dat een meer dan modaal inkomen verdient, kijkt niet meer naar de overheid voor de oudedagvoorziening, maar spaart hiervoor zelf of via de werkgever.

**Zie* A. Betts, Survival Migration: A New Protection Framework', *Global Governance 16* (2010), 'p. 361-382.

3.6 Omgevingsscenario's *Nationaal*

In de omgevingsscenario's *Nationaal* wordt ervan uitgegaan dat er een keerpunt is in de ontwikkeling van de internationale rechtsorde en dat er een proces van deglobalisering op gang komt. De internationale rechtsorde zwakt af en de EU verwatert.
Afrika en Azië kennen een hoge sociaaleconomische groei en een hoge bevolkingsgroei en aan de andere kant is er vergrijzing in Nederland en Europa. Veel innovatieve bedrijven hebben zich verplaatst naar Azië.
Daarnaast neemt het aantal conflicten in de wereld toe, leidt de klimaatverandering tot veel klimaatmigranten, groeit de economie langzaam en heeft deze een laag innovatief karakter.

In omgevingsscenario *Nationaal en samen* is er veel sociale cohesie binnen Nederland, in omgevingsscenario *Nationaal en verdeeld* weinig.

Omgevingsscenario's *Nationaal…*

Landen kiezen de komende jaren voor een nationalistischer koers, waardoor de internationale samenwerking vermindert en de internationale rechtsorde aan belang afneemt. Na de sterk nationalistische ontwikkelingen in Rusland, Turkije, de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk heeft de deglobaliseringsdrift ook de EU bereikt. In veel lidstaten bestaat euroscepticisme, wordt gediscussieerd over gezamenlijke normen en waarden en wordt het in toenemende mate moeilijk om tot gezamenlijke standpunten te komen. Het idee van een Europa van meerdere snelheden wint terrein. De lidstaten komen niet tot overeenstemming over herverdeling van asielzoekers en hervestiging vanuit derde landen. Ook zijn ze niet in staat om akkoorden te sluiten met buurregio's van de voormalige EU over het tegengaan van irreguliere migratie wat leidt tot een toename van irreguliere migratie naar Europa. Dit alles heeft tot gevolg dat de instroom van migranten in Nederland met pieken en dalen gepaard gaat.

Internationale instituties hebben veel van hun invloed verloren. De zwakte van de internationale gemeenschap brengt met zich mee dat er ook in internationaal verband nauwelijks tot geen afspraken gemaakt worden over de opvang en herverdeling van vluchtelingen en klimaatmigranten. Dit leidt tot een stijging van ongecontroleerde/irreguliere migratie. Mensensmokkelaars doen goede zaken.

De alom hoogtij vierende nationalistische/patriottische gevoelens en dito beleidsbeslissingen veroorzaken wereldwijd protectionisme, dat leidt tot handelsoorlogen en een terugval in de wereldhandel. Europa dreigt terug te vallen op een negentiende-eeuwse situatie van relatief kleine zelfstandige staten. Het verschil is echter dat dit staten zijn die de macht en rijkdom uit die tijd niet meer hebben: geen koloniën meer, geen militaire hegemonie, nauwelijks relevante grondstoffen, kleine markten. Zij moeten de toekomst waar weten te maken in een 21e eeuw waarin de mondiale verhoudingen zijn veranderd. Binnen de EU verdwijnen arbeidsplaatsen en is er een geringe vraag naar arbeidsmigranten.

Economische groei en markten bevinden zich vooral op andere continenten, in het bijzonder in Azië en in mindere mate in Afrika. Maar zowel daar als op het Amerikaanse continent wordt een protectionistisch beleid gevoerd, wat de mogelijkheden van Europese landen ernstig bemoeilijkt.

In Afrika groeit de economie harder dan in Europa. Hierdoor groeit de middenklasse aldaar, wat in combinatie met de bevolkingsgroei leidt tot een groter migratiepotentieel richting Europa. Investeringen in de publieke sector dempen deze migratiedruk wel enigszins.

In het Midden-Oosten en Afrika duren conflicten voort of nemen nieuwe leiders de touwtjes stevig in handen, wat gepaard gaat met repressie van onder andere politieke opponenten en journalisten. Het relatief zwak bestuur in Afrikaanse landen, het ontbreken van een adequate infrastructuur om het effect van klimaatveranderingen te keren of op te vangen en het feit dat zelfs de forse economische groei te weinig banen oplevert voor de sterke bevolkingsaanwas leiden tot een constante, maar in omvang fluctuerende migratiestroom, waarvan tenminste een deel ook op de EU gericht zal zijn.

De Nederlandse economie kenmerkt zich door een langdurige periode van nulgroei en het land vergrijst. Het innovatieve karakter van de Nederlandse economie staat onder druk. In het bijzonder voor zeer specialistische, op innovatie gerichte activiteiten moet top-deskundigheid worden geïmporteerd. Daarbij ondervindt Nederland sterke concurrentie van andere landen, die elk voor zich hun netten uitgooien. Niet zelden weten andere landen Nederlandse experts aan zich te binden.

…en samen
De protectionistischer en meer op Nederland gerichte koers brengt een krachtiger gevoel van sociale cohesie en onderlinge solidariteit met zich mee. De deglobalisering heeft verder een afnemende ongelijkheid tot gevolg. De inwoners van Nederland realiseren zich in toenemende mate dat ze samen de schouders er onder moeten zetten. Dit heeft tot gevolg dat men minder gericht is op de eigen sociale, etnische of religieuze groep en dat het besef dat we allemaal, ongeacht onze afkomst of sociale status, Nederlander zijn, toeneemt. De klassieke verzorgingsstaat wordt wel hervormd maar houdt het uitgangspunt van onderlinge solidariteit en zorg voor de zwakkeren in de samenleving. De lasten hiervoor zijn vanwege de langdurige nulgroei wel steeds moeilijker op te brengen.

…en verdeeld
Het wereldwijde onderlinge wantrouwen en de economische problemen hebben hun invloed op de sociale cohesie in Nederland. Mensen voelen zich minder verbonden en groepen komen steeds meer tegenover elkaar te staan. Mensen identificeren zich in toenemende mate in de eerste plaats met de eigen regionale, sociale, etnische of religieuze groep en minder als ‘Nederlander’. De overheid heeft drastisch bezuinigd op de sociale zekerheid, waardoor steeds meer mensen gemarginaliseerd raken en zich staande moeten zien te houden in de rafelranden van de maatschappij.

Hoofdstuk 4

Beleidsscenario's

4.1 Inleiding

Beleidsscenario's verkennen wenselijk geachte, toekomstige toestanden van een beleidsvraagstuk (visies) en het beleid dat nodig is om deze toestanden te realiseren (strategieën). Beleidsscenario's komen dus tot stand middels het formuleren van visies en strategieën en geven inzicht in de verschillende manieren om een vraagstuk aan te pakken en de (onbedoelde) effecten daarvan. Daarnaast kunnen beleidsscenario's een meer open discussie over de waarden en doelen van het beleid bevorderen en kunnen ze inspireren tot het inslaan van nieuwe wegen.[102] In een beleidsscenario wordt meestal verondersteld dat een bepaalde waarde de komende decennia het beleid zal domineren. Beleidsscenario's die zo veel mogelijk onderscheiden posities vertegenwoordigen in het debat over het te voeren beleid leveren het meeste inzicht in beleidsalternatieven. Beleidsscenario's zijn dus – in tegenstelling tot omgevingsscenario's – normatief van aard.

De ACVZ presenteert in dit hoofdstuk drie beleidsscenario's. Bij het opstellen daarvan is als uitgangspunt genomen dat we over twaalf jaar nog steeds in een democratische rechtsstaat leven, maar dat de democratische rechtsstaat niet statisch is en dat bovendien de mate waarin die gekoesterd wordt kan verschillen. De ACVZ heeft er mede daarom voor gekozen om bij het opstellen van de beleidsscenario's niet noodzakelijkerwijs binnen de kaders van bestaande verdragen, heersende jurisprudentie en wet- en regelgeving te blijven. In het volgende hoofdstuk, waarin de drie beleidsscenario's worden getoetst in de vier omgevingsscenario's is overigens wel aandacht voor de juridische houdbaarheid van de beleidsscenario's.

Het zwaartepunt in de gepresenteerde beleidsscenario's ligt bij het vreemdelingenbeleid, maar er worden ook – meestal globaal geformuleerde – voorstellen op het gebied van de arbeidsmarkt, sociale zekerheid, buitenlandbeleid, ontwikkelingssamenwerking, integratie, onderwijs en gezondheidszorg gedaan. Het hoofdstuk bevat ook beleidsvoorstellen op het gebied van de EU en de sociale cohesie. Deze factoren zijn deels wel en deels niet door de Nederlandse regering te beïnvloeden en hebben daarom zowel in de omgevingsscenario's als in de beleidsscenario's een plek gekregen. Zie hiervoor ook paragraaf 2.1.

Visies
Er worden hier drie visies gepresenteerd. Deze visies omvatten naar het oordeel van de ACVZ de verschillende posities die het migratiedebat in Nederland anno 2017 domineren en die naar verwachting ook de komende jaren van betekenis blijven. De visies zijn achtereenvolgens:

- *Een Nederlands economisch belang*
  Deze visie heeft als doelstelling Nederland economisch te laten profiteren van migratie.
- *Een humanitaire opdracht*
  Deze visie heeft als doelstelling bescherming te bieden aan vluchtelingen en migranten en hun rechtspositie te versterken.
- *Een last voor de samenleving*
  Deze visie heeft als doelstelling om immigratie naar Nederland zo veel mogelijk te beperken, omdat het nadelig wordt geacht voor de samenleving.

102 Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Scenario's maken voor natuur, milieu en ruimte: een handreiking.* p.50.

Het huidige migratiebeleid draagt kenmerken van alle drie de visies in zich. Het kennismigrantenbeleid is een voorbeeld van een strategie die is gebaseerd op de eerste visie. Het asielbeleid is voornamelijk het resultaat van een combinatie van de tweede en de derde visie. Enerzijds is er een met waarborgen omklede asielprocedure en kunnen vreemdelingen die bescherming nodig hebben in Nederland een verblijfsvergunning asiel krijgen (mits ze zich al in Nederland bevinden). Hier herkennen we de tweede visie. Anderzijds voert Nederland een restrictief toelatingsbeleid voor vluchtelingen, onder meer door hen geen legale toegangswegen tot Nederland te bieden. Dit past bij de derde visie, die als doel heeft immigratie naar Nederland zo veel mogelijk te beperken.

De ACVZ spreekt zich niet uit over de wenselijkheid van de hier gepresenteerde visies, maar constateert dat ze bestaan. Met 'wenselijk geachte, toekomstige toestanden van het beleidsvraagstuk' is dan ook niet bedoeld dat de ACVZ de beleidsscenario's die ze hier presenteert wenselijk acht. De beleidsscenario's beschrijven hoe de ACVZ denkt dat de verwezenlijking van een bepaalde visie al dan niet zou kunnen worden bereikt.

Strategieën
Een visie kan via verschillende strategieën worden gerealiseerd. Hierna worden de drie geïdentificeerde visies en daarbij behorende strategieën besproken.

De ACVZ heeft hierbij aandacht besteed aan:
- de coalitie van actoren die de strategie vorm gaat geven en de sturingsstijl die deze actoren hanteren;
- de maatregelen die de actoren nemen;
- de afstemming met aangrenzend beleid (onderdeel van de directe omgeving) en
- de mogelijke synergie of juist conflicten die hierbij kunnen optreden.[103]

Bij de bespreking van de strategieën in dit hoofdstuk komen, na een beschrijving van de coalitie van actoren en een algemeen deel, achtereenvolgens asiel-, economische- en gezinsmigratie aan de orde. Iedere paragraaf sluit af met een reflectie op de afstemming met het aangrenzend beleid.

103 Naar: Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Scenario's maken voor natuur, milieu en ruimte: een handreiking.* p. 51.

4.2 Een Nederlands economisch belang

Figuur 12. Samenvatting beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang*

Visie

In het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* is het uitgangspunt dat Nederland economisch moet profiteren van migratie. Niet het verleden van de vreemdeling, maar zijn toekomst en de kansen die hij heeft in de Nederlandse samenleving staan centraal. Het is belangrijk dat de vreemdeling tijdens zijn verblijf in Nederland meedoet in onze samenleving en dat hij hieraan een bijdrage levert. Dit geldt zowel voor vreemdelingen die hier tijdelijk zijn als voor vreemdelingen die zich uiteindelijk definitief in Nederland vestigen. Participatie is niet alleen in het belang van de samenleving, maar ook in het belang van de vreemdeling zelf. Bij deze visie past een strategie zoals die hieronder is beschreven.

Strategie

De coalitie van actoren
Het ministerie van Economische zaken (EZ) geeft in nauw overleg met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) het migratiebeleid vorm. Zij betrekken de ministeries van Buitenlandse Zaken (BZ), Justitie en Veiligheid (JenV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hier indien nodig bij via de ministeriële commissie migratie (MCM) en andere interdepartementale overlegstructuren. Daarnaast is er een overlegstructuur om regio's te consulteren over de ontwikkeling van hun arbeidsmarkt en om hen te betrekken bij de opvang van asielzoekers, de huisvesting van vergunninghouders en het integratiebeleid. Ook is er een

overlegmodel met het bedrijfsleven en de verenigingen van universiteiten, hogescholen en de MBO-raad over het selectiebeleid.
De IND en de DT&V zijn opgegaan in een fusieorganisatie van het uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Deze samenvoeging met bepalende actoren voor het nastreven van het Nederlands economisch belang kan bewerkstelligen dat er voldoende doorzettingsmacht is om het beleid uit te voeren. Dit is bovendien in lijn met de op Europees niveau gemaakte afspraken over zo gestroomlijnd mogelijke procedures.[104] De nationale diensten binnen de EU werken intensief samen op het terrein van toelating, interne mobiliteit van toegelaten vreemdelingen, handhaving en uitzetting.

De maatregelen die zij nemen

Algemeen
De strategie moet er zoveel mogelijk op gericht zijn om hooggekwalificeerde vluchtelingen en migranten binnen te halen en de komst van laagopgeleide vluchtelingen en migranten te ontmoedigen, tenzij ze nodig zijn voor onze arbeidsmarkt. De strategie brengt met zich mee dat sommige verdragen, zoals het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) op onderdelen moeten worden aangepast of anders moeten worden opgezegd. Hetzelfde geldt voor het recht van de EU (Unierecht). Verder past het in deze strategie om veel te investeren in de economische inzetbaarheid van vluchtelingen en gezinsmigranten, onder meer door inburgering, onderwijs en arbeidsmarkttoeleiding. Dit wordt gecombineerd met een sterke inzet op het voorkomen van ongecontroleerde migratie door extra investeringen in de ondersteuning van de (Europese) grenswacht, het bestrijden van mensensmokkel, toezicht op illegaal verblijf en het terugkeerbeleid. Vanwege technologische ontwikkelingen op het gebied van biometrie, cameratoezicht, het peilen van mobiele telefoons, *social media* analyse en de inzet van satellieten en drones is Nederland in staat de effectiviteit van het grens- en vreemdelingentoezicht aanmerkelijk te verbeteren.

De scheiding tussen asiel-, studie-, arbeids- (inclusief kennis-) en gezinsmigratie boet in aan belang. Het gaat immers vooral om de bijdrage die de vluchteling en de migrant aan onze samenleving kunnen leveren. Tot op zekere hoogte kunnen de schotten tussen de verschillende soorten verblijfsvergunningen dan ook verdwijnen.

Asielmigratie
De Nederlandse regering investeert in opvang in de regio, omdat dat veel goedkoper is dan opvang in Nederland. Bij de selectie voor de hervestiging van vluchtelingen vanuit opvangkampen in de regio, bij relocatie van vluchtelingen in EU-verband en bij de beoordeling van een asielverzoek wordt in de eerste plaats het economisch potentieel van de vluchteling/migrant beoordeeld.[105] Vreemdelingen die een asielaanvraag indienen en die over de juiste kwalificaties beschikken krijgen mogelijkheden om in plaats daarvan op economische gronden een verblijfsvergunning te krijgen. Er worden daarbij prikkels in het model ingebouwd waarbij vreemdelingen die een verblijfsvergunning economisch hebben en/of die niet ten laste komen van de openbare kas bevoordeeld worden boven andere vreemdelingen met een verblijfsvergunning asiel of gezin. Indien een vluchteling op asielgronden een verblijfsvergunning krijgt in Nederland, dan wordt geïnvesteerd in een intensieve, verplichte en op maat gesneden begeleiding op het gebied van integratie, onderwijs, gezondheid en arbeidsmarkttoeleiding.

104 Zoals de EU Een-procedure richtlijn. *http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0098*
105 Hervestiging is het laten overkomen van vluchtelingen van een opvangland waar zij bescherming hebben gezocht (veelal in de regio) naar een land dat heeft ingestemd om de vluchtelingen een permanente verblijfsstatus te geven, met het uitzicht op naturalisatie. Relocatie is het verplaatsen van asielzoekers binnen de EU van de ene naar de andere lidstaat.

Box 1. *Een Nederlands economisch belang* – voorbeeldmaatregelen asielmigratie

Hervestiging en relocatie van vluchtelingen

- Hervestiging en relocatie baseren op de behoefte van de Nederlandse economie en arbeidsmarkt. Er is een voorkeursbeleid voor hoogopgeleide vluchtelingen.
- Bedrijven kunnen voor 'tekortberoepen' en onvervulbare vacatures werven in opvangkampen in de regio en facilitators (betrouwbare en deskundige begeleiders voor startups) kunnen ondernemers met een startup rekruteren. Zo nodig kunnen zij voorafgaand aan de komst naar Nederland al taal- en inburgeringsonderwijs verzorgen.
- Een regeling treffen voor studiemigratie vanuit opvangkampen in de regio naar Nederlandse onderwijsinstellingen in de regio. Daaraan gekoppeld een vergunning voor virtuele deelname aan de Nederlandse samenleving, waarmee vluchtelingen die in de regio verblijven kunnen werken voor een Nederlandse werkgever of kunnen studeren aan een Nederlandse instelling. Na hun afstuderen aan deze Nederlandse instelling krijgen zij een zoekjaar en als zij vervolgens een baan vinden in Nederland, een verblijfsvergunning.

De asielprocedure in Nederland

- Asielzoekers die zich spontaan melden in Nederland zo snel mogelijk beoordelen op hun waarde voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De asielzoeker die op dit punt hoogstwaarschijnlijk van toegevoegde waarde is een termijn gunnen voor het vinden van een baan of het aanvragen van een verblijfsvergunning voor buitenlandse startende bedrijven. Als dit lukt, kan meteen een tijdelijke verblijfsvergunning worden verstrekt. Mocht de asielzoeker zijn baan en daarmee zijn tijdelijke verblijfsvergunning verliezen dan kan het asielverzoek alsnog worden beoordeeld.
- Het bedrijfsleven kan werven in de asielzoekerscentra in Nederland. Tevens zijn hier UWV-kantoren en/of uitzendbureaus gevestigd.

Na inwilliging van de asielaanvraag

- Investeren in de vergunninghouder en diens familieleden door op maat gesneden inburgeringscursussen, onderwijs, arbeidsmarkttoeleiding.
- Inbouwen van prikkels om werk te vinden: gratis omscholing naar 'tekortberoepen', een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd alleen verlenen aan vluchtelingen die gedurende een aaneengesloten periode van bijvoorbeeld drie jaar hebben aangetoond zichzelf en hun gezin te kunnen onderhouden, een regeling voor vergunninghouders treffen waarin niet vanaf het begin een recht op uitkeringen, toeslagen en eigen huis bestaat, maar leefgeld en opvang.
- Verkrijging van het Nederlanderschap alleen mogelijk maken voor economisch succesvolle vluchtelingen door een inkomenseis en arbeidsverleden in Nederland als voorwaarde te stellen.

Na afwijzing van de asielaanvraag

- Blijven investeren in een effectief terugkeerbeleid voor hen wiens asielverzoek wordt afgewezen en die niet van meerwaarde zijn voor de Nederlandse economie.
- Een regeling treffen waarin afgewezen asielzoekers die alsnog een baan vinden een tijdelijke verblijfsvergunning kunnen krijgen.
- Een regeling treffen waarin afgewezen asielzoekers die hebben meegewerkt aan terugkeer naar hun land van herkomst voorrang hebben bij werving in het buitenland.

Economische migratie
Er komt één verblijfsvergunning economisch voor bepaalde tijd, waarin alle arbeids-, studie-, kennis- en, zelfstandigenvergunningen opgaan. Een student heeft in dit model dus onbeperkt toegang tot de arbeidsmarkt en een ondernemer mag ook arbeid in loondienst verrichten. Nederland ontwikkelt een systeem dat voorspelt welke arbeidskrachten er op de korte en lange termijn nodig zijn, waarin ook rekening wordt gehouden met innovatieve productiemethoden. De regering faciliteert het bedrijfsleven zoveel mogelijk bij het werven van benodigde arbeidskrachten in het buitenland, maar maakt hen tegelijkertijd (meer dan nu) medeverantwoordelijk voor de integratie van de arbeidsmigrant in de Nederlandse samenleving en de terugkeer van werkloze vreemdelingen. Het beleid voor economische migratie wordt aangepast aan het vaak transnationale bestaan en het circulaire of seriële migratiepatroon van hoogopgeleide migranten. Er blijft een strikt toelatingsbeleid voor laaggeschoolde werknemers van kracht. Het uitgangspunt is hierbij dat scholing van prioriteit genietend aanbod en robotisering Nederland op de lange termijn meer opleveren dan tijdelijke arbeidsmigratie van lager geschoolden. In het toelatingsbeleid voor laaggeschoolde arbeid worden voorkeurscategorieën ingevoerd, zoals vluchtelingen die in de regio verblijven, gezinsleden van vluchtelingen en migranten en vreemdelingen die hebben meegewerkt aan vrijwillige terugkeer. Er wordt een klantvriendelijk(-er) visumbeleid voor zakenreizigers en voor toeristen ontwikkeld.

Box 2. *Een Nederlands economisch belang*– voorbeeldmaatregelen economische migratie

Toelating hoger opgeleiden en kennismigranten
- Systeem van erkend referenten behouden en waar mogelijk uitbreiden. Nieuwe (buitenlandse) bedrijven, ook MKB met minder dan vijf man personeel, die erkend referent willen worden, worden hiertoe gefaciliteerd. Bij bedrijven zonder erkend referent regelt de nieuwe uitvoeringsorganisatie in één enkele beslissing toegang en toelating. De bijdrage van economische migranten wordt hierbij beoordeeld aan de hand van een puntenstelsel waarbij innovatieve waarde in ieder geval aanwezig wordt geacht voor activiteiten in de topsectoren. Ook kan innovatieve waarde worden aangenomen als er een regionale behoefte is.
- Instellen van een investeerdersvergunning en een regeling treffen voor de toelating van startende ondernemers, al dan niet samen met een kopgroep van EU-landen.
- Instellen van 'innovatie zones' waar Nederland onder het regiem van de WTO en de GATS in deelneemt met een aantal Oost-Aziatische landen (Zuid-Korea, Indonesië, Japan) en met Afrikaanse landen met een aanzienlijke diaspora in of oude banden met Nederland (Zuid-Afrika, Ghana, Nigeria, Burundi, Marokko). Binnen de innovatie zones een tienjarig 'visum' voor vrij verkeer instellen waarmee onbeperkt gewerkt kan worden door (innovatieve) dienstverleners en hun personeel en onderzoekers*.
- Instellen van 'global skill partnerships', waarin personeel waaraan in Nederland een tekort bestaat (bijvoorbeeld verpleegkundig of ICT personeel) in het land van herkomst wordt opgeleid voor de Nederlandse arbeidsmarkt.
- Nastreven dat visa voor werkzoekenden deel uitmaken van Mobiliteitspartnerschappen. Mobiliteitspartnerschappen worden afgesloten met landen waar de EU uitgeprocedeerde vreemdelingen naar terug wil sturen. In ruil voor het terugnemen van de ongewenste vreemdelingen kunnen die landen talenten naar de EU sturen.

* The E15 initiative, *Trade and Innovation. Policy Options for a New Innovation Landscape*, 2015. http://www3.weforum.org/docs/E15/WEF_Innovation_report_2015_1401.pdf

Werving lager geschoolden

- Primair vasthouden aan de inzet van prioriteit genietend aanbod. Het prioriteitgenietende aanbod uitbreiden met langdurig ingezetenen uit andere EU-lidstaten en asielstatushouders in andere EU-landen met meer dan drie jaar verblijf zodat het arbeidspotentieel van deze ingezetenen van de EU niet langer onderbelicht is. Bij gebrek aan prioriteit genietend aanbod tijdelijke arbeidsmigratie alleen mogelijk maken via detachering en wervingsverdragen en onder strikte voorwaarden.
- Gezinsleden van migranten en vrijwillig teruggekeerde uitgeprocedeerde asielzoekers (of die zijn teruggekeerd na intrekking vv asiel bepaalde tijd) krijgen voorrang in de werving van tijdelijke arbeidsmigranten.

Verblijfsduur

- Een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd alleen verlenen aan migranten die gedurende een aaneengesloten periode van bijvoorbeeld drie jaar hebben aangetoond zichzelf en hun gezin te kunnen onderhouden (ook als zij zijn binnengekomen als asielzoeker of gezinsmigrant).
- Verkrijging van het Nederlanderschap alleen mogelijk maken voor economisch succesvolle migranten door een inkomenseis en arbeidsverleden in Nederland als voorwaarde te stellen. Ter facilitering van het vaak transnationale bestaan van hoogopgeleide migranten de regels rondom het voorkomen van een dubbele nationaliteit (afstandsverklaring) laten vervallen.
- Intrekken van de verblijfsvergunning bij verlies baan, of als het inkomen als ondernemer beneden een bepaalde grens komt. Hierbij een actief terugkeerbeleid voor arbeidsmigranten die niet langer aan de voorwaarden voldoen, vergelijkbaar met dat voor uitgeprocedeerde asielzoekers. Werkgevers zijn hierbij verantwoordelijk voor terugkeer en mogen, als terugkeer onverhoopt niet slaagt, niet langer arbeidsmigranten laten overkomen en betalen een (aanzienlijke) bestuurlijke boete.

Arbeidsmarktbeleid

- Integratie, waaronder kennis van het Nederlands, zelfs als in een Engelstalige omgeving wordt gewerkt, actief aanbieden op de werkvloer/werkomgeving om de innovatiewaarde van de aanwezigheid van de betrokken migrant niet alleen in het bedrijf, maar in de samenleving in brede zin te ervaren.
- Bedrijven die arbeidsmigranten nodig hebben op verschillende, innovatieve, manieren bij laten dragen aan het verkleinen van de kloof tussen kansrijke en kansarme Nederlanders die in het verleden is ontstaan door arbeidsmarktdiscriminatie en onderwijsachterstanden van oudere (tweede generatie) migrantengroepen en asielstatushouders. Dit kan bijvoorbeeld door buddy workshops en het leveren van werkervaringsplaatsen.

Visumbeleid

- Investeren in klantvriendelijkheid van het visumbeleid: orange-carpetbeleid* verder uitbreiden, consulaten verspreid over het land of een mobiel visumloket, mogelijkheden voor digitale procedures etc.
- Meer fluïde scheidslijn tussen visum kort verblijf en verblijfsvergunning economisch of deze scheidslijn opheffen.
- Entry-exit systeem invoeren om meer zicht te krijgen op illegaal verblijf.

* *Visumbeleid waarbij het reizigers die voor Nederland van economisch of politiek belang zijn makkelijker wordt gemaakt om een Schengenvisum voor Nederland aan te vragen.*

Gezinsmigratie
Het gezinsmigratiebeleid houdt er rekening mee dat kansarme gezinsleden de maatschappij waarschijnlijk geld zullen kosten. Daarom wordt migratie van gezinsleden van lager opgeleide werknemers die via detachering en wervingsverdragen (zie onder economisch) tijdelijk in Nederland werken uitgesloten. Anderzijds heeft het gezinsmigratiebeleid ook oog voor de notie dat mensen beter functioneren als hun gezin bij hen is. Gezinsmigratie blijft dan ook mogelijk voor hen die hun gezinsleden kunnen onderhouden en moet in dat geval bij voorkeur zo snel mogelijk plaatsvinden. Het model moet wel aantrekkelijk zijn voor gezinsmigranten met economisch potentieel en innovatieve waarde. Vreemdelingen die een aanvraag voor gezinshereniging indienen krijgen daarom mogelijkheden om in plaats daarvan op economische gronden een verblijfsvergunning te krijgen. Het model bevat prikkels waarmee gezinsmigranten die een verblijfsvergunning economisch hebben en/of die niet ten laste komen van de openbare kas bevoordeeld worden boven andere (gezins-)migranten. Indien een gezinsmigrant op andere dan economische gronden een verblijfsvergunning krijgt in Nederland, dan komt hij in aanmerking voor een intensieve, verplichte en op maat gesneden begeleiding op het gebied van integratie, onderwijs, gezondheid en arbeidsmarkttoeleiding. Het gezinsmigratiebeleid wordt beter afgestemd op het vaak transnationale gezinsleven van migranten met een economische meerwaarde.

Box 3. *Een Nederlands economisch belang*– voorbeeldmaatregelen gezinsmigratie

Toelating
- Gezinsmigratie is uitgesloten voor lagergeschoolde werknemers die tijdelijk in Nederland werken via de detacheringsrichtlijn, de seizoensmigratierichtlijn of wervingsverdragen.
- Referenten die economisch buitengewoon succesvol zijn (die zeer veel verdienen; of veel bezitten; of anderzijds een bijzonder nuttige bijdrage leveren aan de Nederlandse economie) krijgen gefaciliteerde toegang tot gezinsmigratie: geen inburgeringseisen, verruimde leeftijdseisen, geen huisvestingseisen, snelle doorlooptijden, enz. Dit geldt niet alleen voor kennismigranten, zoals nu het geval is, maar voor alle inwoners van Nederland, inclusief staatsburgers.
- Gezinsleden (ook buiten het kerngezin) van lagergeschoolde werknemers kunnen worden toegelaten indien zij aantoonbaar aansluiting kunnen vinden op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dit wordt gemeten aan de hand van een puntenstelsel. Bij de werving van lager geschoolde arbeid krijgen zij voorrang boven andere arbeidsmigranten, omdat aangenomen wordt dat mensen die hier familiebanden hebben makkelijker sociaal en economisch integreren.
- Handels-, belasting-, sociale zekerheidsverdragen, gecombineerd met wervings,- en terug- en overnameovereenkomsten kunnen mede de omvang en randvoorwaarden voor gezinsmigratie bepalen. Afhankelijk van de (sociaaleconomische) positie van de hoofdpersoon faciliteren deze verdragen in de plaats van permanente migratie verschillende vormen van tijdelijke mobiliteit van werkenden en van hun gezinsleden zodat het gezinsleven op mondiaal niveau, gezamenlijk maar op verschillende locaties, kan plaatsvinden. Sociale voorzieningen als kinderbijslag, kinderopvang, ziektekostenverzekering voor het hele gezin, en toegang tot (internationaal) onderwijs worden hierin zodanig ingericht dat transnationaal gezinsleven niet op bureaucratische belemmeringen stuit. Multinationals, of transnationaal opererende werkgevers/opdrachtgevers (ook onderwijsinstellingen) krijgen binnen WTO- zones (zie hiervoor Box 2) ruimte om gezinsmigratie te reguleren en zijn verantwoordelijk voor hun werknemers en hun familie. Zij definiëren ook de omvang van de familie zodat gezinsmigratie van ouders of broers en zussen optioneel wordt afhankelijk van het gehele samenhangende pakket.

Na toelating

- Gezinsmigranten krijgen onmiddellijk toegang tot de arbeidsmarkt. Hierbij worden prikkels ingebouwd om werk te vinden: gratis omscholing naar 'tekortberoepen', een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd alleen verlenen aan gezinsleden die gedurende een aaneengesloten periode van bijvoorbeeld drie jaar hebben gewerkt.
- Werkgevers (waaronder onderwijs- en onderzoeksinstellingen) zijn ook verantwoordelijk voor de integratie en arbeidsmarktoriëntatie van gezinsleden van hun arbeidsmigrant zodat Nederland optimaal kan profiteren van de arbeidsmigrant en diens (vaak hoog opgeleide) partner. Hiertoe voeren werkgevers een actief en fiscaal aantrekkelijk beleid om stellen de mogelijkheid te geven samen hun carrière vorm te geven (dual career beleid).
- Inkomenseis en arbeidsverleden in Nederland voorwaarden voor naturalisatie in plaats van inburgeringseis. Ter facilitering van het vaak transnationale bestaan van hoogopgeleide migrantengezinnen komen de regels rondom het voorkomen van een dubbele nationaliteit (afstandsverklaring) te vervallen.

De afstemming met aangrenzend beleid

In dit model is synergie mogelijk op het gebied van het stimuleren van economische groei en het verder ontwikkelen van de kenniseconomie. Conflicten zitten vooral op het punt van (vrees voor) verdringing op de arbeidsmarkt. Daarom moet worden geborgd dat Nederlandse staatsburgers gelijke kansen hebben. Het arbeidsmarktbeleid moet zodanig worden ingericht dat constructies waarbij migranten goedkoper zijn voor werkgevers dan Nederlandse staatsburgers worden voorkomen of beëindigd ('level playing field' borgen). Verder investeert de Nederlandse regering uit financiële overwegingen in maatregelen om de grondoorzaken van migratiebewegingen die het gevolg zijn van conflict, klimaat, bevolkingsgroei en economische malaise te bestrijden.

Box 4. *Een Nederlands economisch belang* – voorbeeldmaatregelen aangrenzend beleid

Nationaal

- Een regeling treffen waarin (de werkgever van) de migrant evenveel premies moet afdragen als (de werkgever van) Nederlandse staatsburgers, en waarin de migrant de opgebouwde rechten kan meenemen of laten uitbetalen bij een eventueel vertrek uit Nederland.
- Toegang tot sociale zekerheid stapsgewijs laten plaatsvinden via een ingroeimodel. Dit vormt een extra prikkel om een economische bijdrage te leveren aan onze samenleving.
- Alle faciliteiten die in dit model beschikbaar worden gesteld aan vluchtelingen en migranten, op het gebied van op maat gesneden investeringen in onderwijs en arbeidsmarktoeleiding, ook beschikbaar stellen aan werkloze Nederlandse staatsburgers.

Internationaal

- Een voortrekkersrol innemen in internationale klimaatverdragen en onszelf van de achterhoede naar de kopgroep brengen als het gaat om ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie.
- Meer investeren in conflictpreventie, in onderwijs in ontwikkelingslanden (vanwege het 'vreedzame' effect en vanwege de invloed van onderwijs aan vrouwen op het vruchtbaarheidscijfer) en in de opbouw van de rechtsstaat in landen van herkomst.
- Handelsbelemmeringen voor producten uit landen van herkomst opheffen en stoppen met het dumpen van producten in landen van herkomst.
- Internationaal inzetten op het stoppen van constructies voor belastingvlucht uit landen van herkomst en zelf stoppen met het faciliteren van constructies voor belastingvlucht.
- Investeren in het stimuleren van publieke uitgaven in landen van herkomst, vanwege het dempende effect hiervan op migratie van kansarmen.

4.3 Een humanitaire opdracht

Figuur 13. Samenvatting beleidsscenario *Een humanitaire opdracht*

Visie

In deze visie staan de rechten van migranten en de humanitaire aspecten van migratie centraal. Nederland biedt internationale bescherming aan hen die dat nodig hebben en voert een humanitair asielbeleid. Naast verdragsvluchtelingen biedt Nederland ook bescherming aan andere 'overlevingsmigranten', waaronder zij die wegens klimaatverandering of grootschalig geweld gedwongen waren hun land te verlaten. De rechten en belangen van het kind nemen een centrale plaats in. Een humanitaire benadering brengt verder met zich mee dat Nederland streeft naar een goede opname van de vluchteling en de migrant in de samenleving en dat er daarbij oog is voor de belangen van de rest van de bevolking. Hierbij hoort ook aandacht voor de internationale dimensie van een humanitair vluchtelingen- en migratiebeleid. Dit beleid erkent dat migratie plaatsvindt in een wereld waarin de welvaart ongelijk verdeeld is en dat er landen zijn waar de bevolking op grote schaal slachtoffer is van gewapende conflicten en andere bedreigingen van de menselijke veiligheid. Bij deze visie past een strategie zoals die hieronder is beschreven.

Strategie

De coalitie van actoren
Bij deze benadering past een ministerie van Asiel, Migratie en Integratie dat de vluchteling en de migrant centraal stelt. Dit ministerie werkt via een overlegmodel nauw samen met de gemeenten, die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het integratiebeleid. Daarnaast betrekken het ministerie van Asiel, Migratie en Integratie en de gemeenten maatschappelijke organisaties en Ngo's actief bij zowel het proces van beleidsvorming als bij de uitvoering ervan. Op deze manier proberen ze gezamenlijk een zachte landing van de vluchteling en de migrant in de Nederlandse samenleving te bevorderen. Het ministerie van Asiel, Migratie en Integratie betrekt indien nodig de ministeries van JenV, SZW, VWS, OCW en BZ via de ministeriële commissie migratie (MCM) en andere interdepartementale overlegstructuren.

De maatregelen die zij nemen

Algemeen
De strategie moet erop gericht zijn om de rechten van vluchtelingen en migranten in Nederland en elders op de wereld te versterken. Het past in deze strategie om afscheid te nemen van het idee dat de kinderen van vluchtelingen en migranten ook vluchtelingen respectievelijk migranten zijn. Dit kan door een *ius soli* te introduceren in het nationaliteitsrecht, waarbij ieder kind dat op Nederlands grondgebied geboren wordt, Nederlander is. Een andere mogelijkheid is ervoor te zorgen dat het Nederlanderschap voor hier geboren kinderen op eenvoudige wijze verkregen kan worden. De tweede generatie wordt bovendien niet langer geregistreerd als 'Nederlander met een migratieachtergrond' in de registratiesystemen van de overheid. Nederland introduceert een verblijfsvergunning voor erkende staatlozen. Verder investeert Nederland veel in integratie, onderwijs en arbeidsmarkttoeleiding van vluchtelingen en gezinsmigranten, zodat zij zich zo snel mogelijk thuis voelen in Nederland.
Ook de leefomstandigheden van vluchtelingen en migranten die in de eigen regio verblijven en van migranten die onderweg zijn, zijn een punt van zorg. Nederland werkt in het belang van de vluchtelingen krachtig mee aan de creatie en financiering van hoogwaardige opvang in de regio. Dit omvat niet alleen een dak boven het hoofd, maar ook adequate voeding en sanitair, goede medische voorzieningen, werkgelegenheid en vooral adequaat onderwijs voor kinderen en jongeren. Technologische ontwikkelingen op het gebied van cameratoezicht, het peilen van mobiele telefoons, *social media* analyse en de inzet van

satellieten en drones worden aangewend om migranten die zich in gevaarlijke of humanitair precaire omstandigheden bevinden op te sporen en hulp te bieden.

Asielmigratie
De Nederlandse regering zet internationaal stevig in op mondiale regeling van het vluchtelingenvraagstuk en lobbyt voor een zodanige uitbreiding van de definitie van vluchtelingschap dat iedereen die gedwongen is zijn land te verlaten vanwege een levensbedreigende situatie waartegen in het land van herkomst geen bescherming kan worden geboden (overlevingsmigranten) daaronder komt te vallen. De regering zet zich daarnaast in voor een mondiale verdeling van de kosten voor de opvang en de hervestiging van vluchtelingen, zodat zij niet langer zijn aangewezen op irreguliere migratie. Nederland vervult daarnaast een voortrekkersrol in hervestiging van vluchtelingen, door de jaarlijks op te nemen aantallen aanzienlijk te verhogen. Daarnaast zorgt de Nederlandse regering voor een uitbreiding van de legale toegangswegen voor asielzoekers en handhaaft de mogelijkheid om in Nederland asiel aan te vragen. De gronden voor verlening van een asielvergunning worden – eventueel vooruitlopend op de internationale gemeenschap – al verruimd zodat alle overlevingsmigranten hierop een beroep kunnen doen.

Box 5. *Een humanitaire opdracht*– voorbeeldmaatregelen asielmigratie

Hervestiging, relocatie, opvang in de regio
- Zorgen dat zij die de bescherming van Nederland nodig hebben, ook toegang krijgen tot Nederland, bijvoorbeeld door het bieden van de mogelijkheid om op een Nederlandse ambassade asiel aan te vragen, door posten voor asielaanvragen te openen in opvangkampen in de regio of door humanitaire visa te verlenen aan asielzoekers die in Nederland asiel willen aanvragen.
- Bij de selectie van asielzoekers voor hervestiging of relocatie prioriteit geven aan hen die de bescherming het hardst nodig hebben.
- Veilige reisroutes voor vluchtelingen instellen, door bijvoorbeeld in EU verband te lobbyen voor een grenspost voor asielzoekers op de grens Turkije-Griekenland en bij de Spaanse enclaves op het Afrikaanse continent.
- Internationaal inzetten op verandering van de definitie van vluchtelingschap zodat alle overlevingsmigranten daaronder komen te vallen.

De asielprocedure in Nederland
- Investeren in de asielzoeker en diens familieleden door op maat toegesneden onderwijs, gezondheidszorg en maatschappelijke begeleiding. Hierbij de voorzieningen in de opvanglocaties verbeteren zodat de asielzoeker beter tot rust kan komen.
- Het eerste jaar asielopvang niet langer betalen uit het budget voor ontwikkelingssamenwerking, zodat er meer geld beschikbaar komt voor het financieren van hoogwaardige opvang in de regio. Asielopvang in Nederland wordt betaald uit de begroting van het ministerie van Asiel, Immigratie en Integratie.
- Nareisbeleid voor gezinsleden verruimen, zodat ook familieleden buiten het kerngezin zich kunnen voegen bij vergunninghouders.

Economische migratie
Ook als het gaat om economische migratie is een humanitair beleid het uitgangspunt. Dit betekent dat ook de rechten van de migrant die om economische redenen een beter bestaan zoekt in deze visie een belangrijke plaats innemen. Daar waar mogelijk draagt de Nederlandse regering bij aan het creëren van legale kanalen voor arbeidsmigratie en inves-

teringen in de sociaaleconomische ontwikkeling van de herkomstregio van migranten, bijvoorbeeld door circulaire migratie. Arbeidsmigranten die hier in de illegaliteit worden aangetroffen, worden opgevangen en begeleid naar legalisering of terugkeer naar het land van herkomst.

Box 6. *Een humanitaire opdracht* – voorbeeldmaatregelen economische migratie

Toelating
- Bijdragen aan het voorkomen van economisch gemotiveerde asielverzoeken en irreguliere economische migratie door legale mogelijkheden voor arbeidsmigratie te bieden en regelingen voor studiemigratie uit landen van herkomst van migranten te treffen.
- Een regeling voor circulaire migratie instellen waarbij de migrant drie jaar gedurende maximaal negen maanden in Nederland mag werken, waarbij wordt voorzien in training en kennisoverdracht. Na die tijd en bij aanbod van werk is een verblijfsvergunning verlengbaar tot vijf jaar mogelijk. Na drie jaar circulaire migratie bestaat eveneens de mogelijkheid om een bedrijf te vestigen in het land van herkomst met speciale microkredieten voor circulaire migranten en coaching van een Nederlandse ondernemer.

Na toelating
- Regelen dat buitenlandse en Nederlandse studenten in dezelfde mate gebruik kunnen maken van faciliteiten voor startende bedrijven. Studenten worden ondersteund en gestimuleerd om in hun ondernemerschap vooral innovatieve concepten ter verbetering van mondiale problemen zoals voedsel- en waterschaarste uit te denken.
- Zorgen voor een 'zachte landing' in Nederland. In samenwerking met de gemeente waar de arbeidsmigrant/ondernemer gaat werken en met maatschappelijke organisaties borgen dat begeleiding, zorg, vrijwillige inburgering, gepaste scholing aanwezig is. Vergroting van de participatie van de vergunninghouder in de samenleving door vrijwilligerswerk, deelname aan verenigingsleven, werk etc. te stimuleren.
- Regels ter voorkoming van een dubbele nationaliteit (afstandsverklaring) laten vervallen.

Na afloop vergunning
- Verder investeren in een effectief en humaan terugkeerbeleid, met op maat toegesneden programma's voor scholing en coaching trajecten voor tewerkstelling o.a. bij Nederlandse bedrijven in regio van herkomst in het kader van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Gezinsmigratie
Het recht op een gezinsleven is een breed gedeelde waarde in Nederland en daarbuiten. Het leven kunnen delen met degenen die je het meest na staan; kunnen zorgen voor degenen voor wie je je verantwoordelijk voelt; en zorg ontvangen van degenen van wie je afhankelijk bent: dit zijn aspecten van het leven die voor zeer veel mensen belangrijker zijn dan wat dan ook. Het naar eigen inzicht, zonder overheidsbemoeienis kunnen invullen van dat gezinsleven speelt daarbij een belangrijke rol. Een hieraan gerelateerde en eveneens breed gedeelde waarde is het zorgdragen voor het welzijn van kinderen. In een

beleidsscenario waarin de humaniteit centraal staat is het uitgangspunt dat het uitoefenen van het gezinsleven zoveel mogelijk wordt gefaciliteerd. De rechten en belangen van het kind zijn een eerste prioriteit in het vreemdelingenbeleid.

Box 7. *Een humanitaire opdracht*– voorbeeldmaatregelen gezinsmigratie

Toelating
- Vreemdelingen die legaal in Nederland verblijven (tijdelijk of permanent) hebben recht op gezinshereniging, indien ze aan basale voorwaarden voldoen op het gebied van inkomen en huisvesting. Het (toekomstig) inkomen van buitenlandse gezinsleden wordt daarbij meegerekend. De gezinsleden krijgen een vergunning met dezelfde duur als de verblijfsvergunning van de referent.
- Minderjarige kinderen die legaal in Nederland verblijven hebben zonder verdere voorwaarden recht op gezinshereniging met hun ouders en minderjarige broers of zussen.
- Controle op schijnhuwelijken beperkt zich voortaan tot controle of het huwelijk daadwerkelijk heeft plaatsgevonden en stand houdt. Hoe mensen invulling geven aan hun relatie (bijvoorbeeld of zij samenleven) gaat alleen henzelf aan.
- Iedereen die in Nederland feitelijk tot het gezin van de referent komt te behoren, komt in aanmerking voor gezinshereniging. Biologische of juridische banden zijn hier dus niet doorslaggevend; gezinsbanden zoals ze in het land van herkomst bestonden evenmin.
- Kinderen krijgen een recht op een verblijfsvergunning als zij langer dan vijf jaar in Nederland verblijven. Als hun ouders zich hebben onttrokken aan het toezicht wordt hen dat niet aangerekend.

Na toelating
- Gezinsmigranten krijgen direct toegang tot de arbeidsmarkt.
- Gezinsleden van staatsburgers hebben exact dezelfde rechten als staatsburgers op het gebied van onderwijs en andere publieke voorzieningen. Gezinsmigranten van vreemdelingen krijgen taalcursussen en/of omscholing aangeboden.
- Gezinsmigranten kunnen via de optieprocedure na drie jaar verblijf het Nederlanderschap verkrijgen. De regels ter voorkoming van een dubbele nationaliteit (afstandsverklaring) komen te vervallen.

De afstemming met aangrenzend beleid
Er is synergie mogelijk in het sociale domein. Conflicten doen zich vooral voor op het moment dat er voor vluchtelingen en migranten meer voorzieningen beschikbaar zijn dan voor andere inwoners, helemaal als het afgewezen asielzoekers betreft, omdat dit tot veel onbegrip in de maatschappij leidt. Beleid waarin de Nederlandse overheid het voorzieningenpakket voor vluchtelingen en migranten beoordeelt in een breder kader van voorzieningen voor de bevolking in het algemeen kan dit voorkomen. De overheid moet in dit model borgen dat andere inwoners van Nederland die zich in een vergelijkbare positie bevinden minimaal hetzelfde voorzieningenniveau hebben en dezelfde begeleiding aangeboden krijgen. Daarnaast is er synergie mogelijk tussen migratiebeleid en ontwikkelingssamenwerking. Circulaire migratie, studiemigratie en arbeidsmigratie zijn in dit model in de eerste plaats instrumenten in het beleid voor ontwikkelingssamenwerking.

Bij een humanitair beleid hoort ook dat Nederland zich rekenschap geeft van de grondoorzaken van migratiebewegingen die het gevolg zijn van conflict, klimaat, bevolkingsgroei en economische malaise.

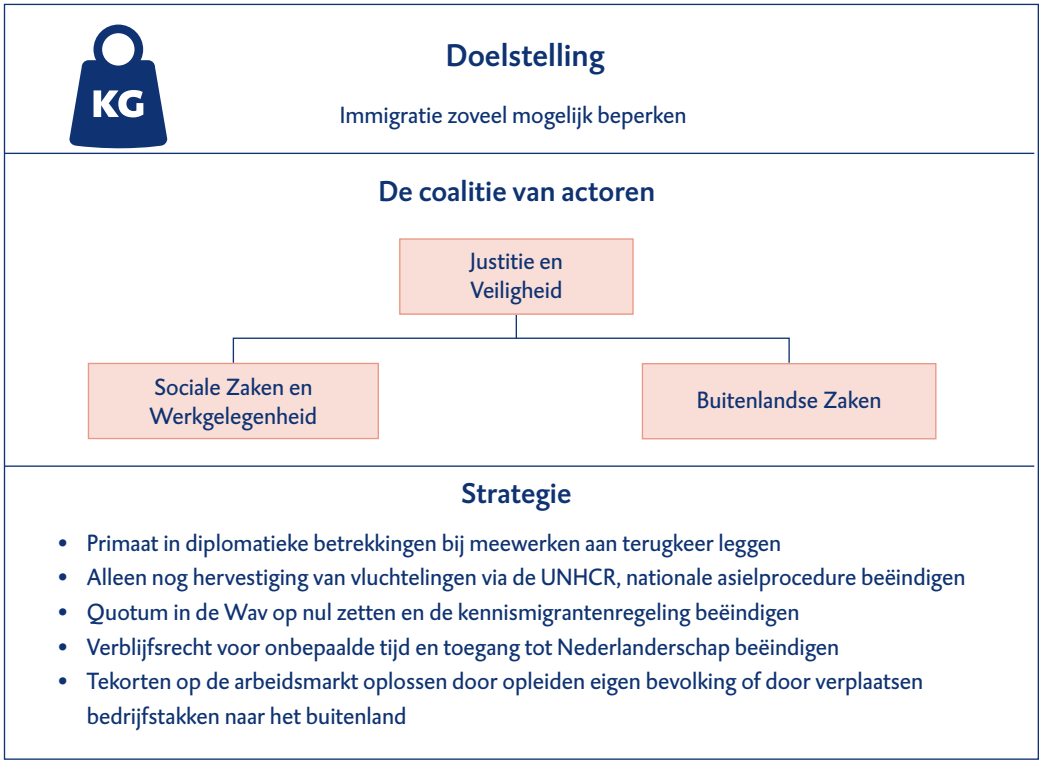
Box 8. *Een humanitaire opdracht*– voorbeeldmaatregelen aangrenzend beleid

Nationaal
- Bed, bad brood en begeleiding-opvang openstellen voor alle daklozen.
- Op maat gesneden maatschappelijke begeleiding en cursussen voor andere inwoners die dat nodig hebben wegens werkloosheid, gezondheidsproblemen etc.
- Evenveel geld en uren besteden aan dagbesteding voor ouderen in zorginstellingen als aan begeleiding van asielzoekers.

Internationale samenwerking
- Een voortrekkersrol innemen in internationale klimaatverdragen en onszelf van de achterhoede naar de kopgroep brengen als het gaat om ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie.
- Meer investeren in conflictpreventie, in onderwijs in ontwikkelingslanden (vanwege het 'vreedzame' effect en vanwege de invloed van onderwijs aan vrouwen op het vruchtbaarheidscijfer) en in de opbouw van de rechtsstaat in landen van herkomst.
- Handelsbelemmeringen voor producten uit landen van herkomst opheffen en stoppen met het dumpen van producten in landen van herkomst.
- Internationaal inzetten op het stoppen van constructies voor belastingvlucht uit landen van herkomst en zelf stoppen met het faciliteren van constructies voor belastingvlucht.
- Investeren in het stimuleren van publieke uitgaven in landen van herkomst, vanwege het dempende effect hiervan op migratie.

4.4 Een last voor de samenleving

Figuur 14.Samenvatting beleidsscenario *Een last voor de samenleving*



Visie

In deze visie is het uitgangspunt dat immigratie de samenleving voornamelijk nadelen biedt. De komst van vluchtelingen en migranten, kansarme én zogenaamde hooggekwalificeerde migranten, kost Nederland geld en tast onze culturele waarden aan. Migranten, vluchtelingen en hun kinderen en kleinkinderen doen een onevenredig groot beroep op sociale zekerheid en – dit geldt ook voor de hoger opgeleiden – ze verdringen Nederlandse staatsburgers op de arbeidsmarkt. Bepaalde groepen migranten en hun kinderen en kleinkinderen zijn oververtegenwoordigd in criminaliteitsstatistieken. Het integratieproces verloopt uiterst moeizaam, ook dat van de tweede en derde generatie. Of er wordt helemaal geen integratie beoogd omdat dit in het verleden ook niet hoefde, zoals met kennismigranten en wetenschappers. De Nederlandse normen en waarden komen door de komst van vluchtelingen en migranten onder druk te staan en in sommige buurten voelen Nederlanders met een Nederlandse achtergrond zich vreemde in eigen land. Dat is niet alleen in achterstandswijken het geval, maar ook in het centrum van steden als Den Haag en Amsterdam, waar het Engels de voertaal is geworden en rijke immigranten de huizenmarkt domineren. Het uitgangspunt van deze visie is om de immigratie zoveel mogelijk te beperken, waarbij nulmigratie het ideaalbeeld is. Bij deze visie past een strategie zoals die hieronder is beschreven.

Strategie

De coalitie van actoren
Het vreemdelingenbeleid blijft belegd bij JenV. De DG Migratie betrekt de nationale politie (NP), de Koninklijke Marechaussee (KMar), de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de inspectie Justitie en Veiligheid (iJenV) en de inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (iSZW) actief bij de beleidsontwikkeling. BZ stroomlijnt het buitenlandbeleid in overleg met JenV en brengt dit in overeenstemming met het streven naar nulmigratie. De centrale overheid moet in dit model de touwtjes strak in handen houden en wordt dan ook exclusief belast met de ontwikkeling en uitvoering van het vreemdelingenbeleid.

De maatregelen die zij nemen

Algemeen
Realisatie van deze visie is niet mogelijk binnen het huidige EU-juridisch kader en EU-beleid. Als Nederland deze visie wil realiseren en de rest van de EU wil dat niet zal het nodig zijn om uit de EU te treden en alle relevante verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag en het Europees Verdrag voor de rechten van de Mens (EVRM) op te zeggen. Daarnaast zal Nederland veel nationale wet- en regelgeving (waaronder de Vreemdelingenwet, de Rijkswet op het Nederlanderschap en misschien zelfs de Grondwet) grondig moeten wijzigen.

Er worden alleen nog tijdelijke verblijfsvergunningen verstrekt en toegang tot het Nederlanderschap kan alleen nog van rechtswege verkregen worden, door geboorte uit een Nederlandse ouder. Het model wordt gecombineerd met een sterke inzet op het voorkomen van ongecontroleerde migratie door extra investeringen in de ondersteuning van de (Europese) grenswacht, het bestrijden van mensensmokkel, toezicht op illegaal verblijf en het terugkeerbeleid. Vanwege technologische ontwikkelingen op het gebied van biometrie, cameratoezicht, het peilen van mobiele telefoons, *social media* analyse en de inzet van satellieten en drones is Nederland in staat de effectiviteit van het grens- en vreemdelingentoezicht aanmerkelijk te verbeteren. Daarnaast investeert Nederland in het wegnemen van de grondoorzaken van migratie, zodat de migratiedruk op lange termijn afneemt.

Asielmigratie
De regering beëindigt de mogelijkheid om asiel aan te vragen in Nederland en laat geen of slechts zeer kleine aantallen vluchtelingen via een quotum toe. Nederland investeert in plaats daarvan veel in opvang in de regio. De regering scherpt de regelgeving voor lopende procedures en houders van een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd aan. Het is voor hen niet langer mogelijk om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het Nederlanderschap te verkrijgen. Verder wordt de wet- en regelgeving op het gebied van sociale zekerheid zo aangepast dat vergunninghouders hier niet langer aanspraak op kunnen maken.

Box 9. *Een last voor de samenleving*– voorbeeldmaatregelen asielmigratie

Toelating
- Alleen nog toelating van 'quotumvluchtelingen' via de UNHCR, die voorafgaand aan de komst naar Nederland uitgebreid worden gescreend en aan een 'normen- en waardentest' worden onderworpen. Het quotum kan indien gewenst op nul worden gezet.
- In lopende zaken de verlening van verblijfsvergunningen op humanitaire gronden en de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris niet langer toepassen.
- Alleen nog tijdelijke bescherming bieden zonder zicht op permanent verblijf en op basis van een overeenkomst om gedurende die periode in Nederland te werken in aangewezen sectoren.

Vergunninghouders
- Intrekken verblijfsvergunning na veroordeling strafbaar feit.
- Minder aantrekkelijk maken van verblijf in Nederland en de kosten voor de staatskas hiervoor zoveel mogelijk reduceren: alleen een recht op huisvesting in tijdelijke woonunits en leefgeld instellen, verplichte inburgeringscursussen op eigen kosten handhaven, toegang tot de arbeidsmarkt beperken tot 'tekortberoepen' met een verplichte acceptatie arbeidsaanbod, ontnemen van financiële tegoeden of vermogen, zodat asielzoekers de eigen opvang en procedure bekostigen.
- Geen mogelijkheden voor gezinshereniging.

Na afwijzing of intrekking
- Inbewaringstelling ter fine van verwijdering.
- Strafbaarstelling illegaliteit en hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.
- Beëindigen kinderpardonregeling.

Economische migratie

In deze visie is economische migratie, inclusief de migratie van studenten en kennismigranten, ongewenst omdat het verdringing op de arbeids- en woningmarkt met zich meebrengt en omdat het een bedreiging is voor onze cultuur. Dit betekent dat de regering ernaar streeft de mogelijkheden voor economische migratie zoveel mogelijk te beperken. De kennismigrantenregeling wordt beëindigd. Er worden alleen nog verblijfsvergunningen voor bepaalde tijd verleend en verlening van het Nederlanderschap is niet langer mogelijk. De regering streeft ernaar niet langer informatie en kennis met het buitenland uit te wisselen door (permanente) migratie, maar dit te vervangen door vaker voor een korte periode te reizen en door digitale communicatie. Daarom wordt een klantvriendelijk(-er) visumbeleid voor zakenreizigers en voor toeristen ontwikkeld.

Box 10. *Een last voor de samenleving*– voorbeeldmaatregelen economische migratie

Toelating
- Handhaven van de Wet arbeid vreemdelingen (Wav) en het quotum hier in beginsel op nul zetten. Hiermee behoudt Nederland de mogelijkheid om het quotum, in geval er serieuze tekorten zijn op de arbeidsmarkt en er geen andere mogelijkheden zijn om die tekorten te vullen (zie hiervoor onder asiel), op te schroeven.
- Alle vrijstellingen onder de Wav afschaffen en de Wav aanpassen zodat alleen Nederlandse staatsburgers onder het prioriteitgenietend aanbod vallen.

Na toelating
- Intrekking van verblijfsvergunning na veroordeling voor een strafbaar feit
- In stand laten van de uitsluiting van sociale voorzieningen van arbeidsmigranten (een beroep op sociale voorziening betekent intrekking van verblijfsvergunning).
- Instellen verplichte inburgeringscursussen op eigen kosten en participatieverklaring, dus arbeidsmigranten niet langer uitzonderen van de Wet Inburgering.
- Studiemigratie is weer een vorm van ontwikkelingshulp: in beperkte aantallen toestaan in bepaalde studies die ook een Nederlands belang dienen (voedsel en klimaat gerelateerd bijvoorbeeld) en na voltooiing van de studie wordt de buitenlandse student weer geacht te vertrekken.

Na afwijzing of intrekking
- Inbewaringstelling ter fine van verwijdering.
- Strafbaarstelling illegaliteit en hulp aan vreemdelingen zonder rechtmatig verblijf.

Visumbeleid
- Investeren in klantvriendelijkheid van het visumbeleid: orangecarpetbeleid verder uitbreiden, consulaten verspreid over het land of een mobiel visumloket, mogelijkheden voor digitale procedures etc.

Gezinsmigratie
Omdat alle vluchtelingen en migranten die nog worden toegelaten slechts tijdelijk naar Nederland komen is gezinsmigratie voor hen uitgesloten. Eventuele gezinsleden kunnen hoogstens geheel op eigen kracht (bijv. als quotumvluchtelingen of op basis van toelating onder de Wav, werkzaam in een tekortberoep) naar Nederland komen. Nederlandse staatsburgers kunnen slechts onder strikte voorwaarden een buitenlandse partner laten overkomen.

Box 11. *Een last voor de samenleving*– voorbeeldmaatregelen gezinsmigratie

Toelating
- Gezinsmigratie is nog slechts mogelijk voor Nederlandse staatsburgers van boven de 25 jaar. De buitenlandse partner moet eveneens minstens 25 jaar oud zijn.
- De buitenlandse partner moet in de eerste twee jaar van het verblijf in een tekortberoep gaan werken, binnen de gestelde quota. Als aan het quotum is voldaan moet er een jaar gewacht worden. Dit kan gezien worden als een deel van de inburgering en/of een sociale dienstplicht om de Nederlandse samenleving te leren kennen en daarin een positie te verwerven.
- Biologische kinderen van de Nederlander zullen al Nederlander zijn vanwege de nationaliteit van de ouder. Kinderen van de buitenlandse huwelijkspartner tot 12 jaar oud mogen nog met de buitenlandse partner meekomen.

Na toelating
- Kinderen of buitenlandse partners die een strafbaar feit of een overtreding begaan, worden uitgezet. Omdat het EVRM is opgezegd kan geen beroep worden gedaan op het in Nederland met verblijfsstatus opgebouwde gezinsleven;
- Als het gezin een beroep op de bijstand doet krijgen zij dit slechts een beperkte periode (maximaal een jaar). In die periode kan het gezin zich voorbereiden op een bestaan in het land van herkomst van de buitenlandse partner of elders.

De afstemming met aangrenzend beleid
Het streven naar nulmigratie brengt met zich mee dat het voor het bedrijfsleven moeilijk wordt om benodigde arbeidskrachten te werven in het buitenland. Dit betekent dat er daar waar nodig extra moet worden geïnvesteerd in het opleiden van de eigen bevolking om de arbeidsmarkt vitaal te houden. De regering ontwikkelt een systeem om te kunnen voorspellen welke arbeidskrachten er op de korte en lange termijn nodig zijn, waarin ook rekening wordt gehouden met innovatieve productiemethoden. Het onderwijs wordt tijdig op deze behoefte aangepast, zodat de noodzaak tot werving in het buitenland tot een minimum beperkt blijft. Daarnaast wordt er ingezet op robotisering, digitalisering en de verdere innovatie van internationale transportmiddelen. We wisselen namelijk niet langer informatie en kennis uit met het buitenland door (permanente) migratie, maar vervangen dit waar nodig door vaker te reizen en door digitale communicatie. Sectoren van de economie waarvoor in Nederland geen arbeidskrachten beschikbaar zijn worden naar het buitenland verplaatst.

Terugkeerovereenkomsten en feitelijke medewerking aan terugkeer moeten een belangrijke inzet zijn in diplomatieke verhoudingen met landen van herkomst. Iedere andere vorm van samenwerking op het gebied van ontwikkelingssamenwerking, handel etc. wordt hieraan ondergeschikt gemaakt, met uitzondering van relaties op het gebied van veiligheid. Verder investeert de regering in maatregelen om de grondoorzaken van migratie bestrijden om zo de migratie naar Nederland verder te beperken.

Box 12. *Een last voor de samenleving*– voorbeeldmaatregelen aangrenzend beleid

Nationaal

- Bedrijven stimuleren om te investeren in personeelsopleidingen, zowel voor nieuwe medewerkers als voor de medewerkers die al in dienst zijn. Indien zij op dit punt aantoonbaar in gebreke blijven kan werving in het buitenland voor hen worden uitgesloten of alleen worden toegestaan na betaling van een boete.
- Sectoren waarin voor Nederland geen arbeidskrachten gevonden kunnen worden (bijvoorbeeld de land- en tuinbouw) verplaatsen naar het buitenland.

Internationaal

- Een voortrekkersrol innemen in internationale klimaatverdragen en onszelf van de achterhoede naar de kopgroep in ontwikkelingen op het gebied van de energietransitie brengen.
- Meer investeren in conflictpreventie, in onderwijs in ontwikkelingslanden (vanwege het 'vreedzame' effect en vanwege de invloed van onderwijs aan vrouwen op het vruchtbaarheidscijfer) en in de opbouw van de rechtsstaat in landen van herkomst.
- Handelsbelemmeringen voor producten uit landen van herkomst opheffen en stoppen met het dumpen van producten in landen van herkomst.
- Internationaal inzetten op het stoppen van constructies voor belastingvlucht uit landen van herkomst en zelf stoppen met het faciliteren van constructies voor belastingvlucht.
- Investeren in het stimuleren van publieke uitgaven in landen van herkomst, vanwege het dempende effect hiervan op migratie.

Hoofdstuk 5

De toetsing van de beleidsscenario's in de omgevingsscenario's

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn drie visies geïdentificeerd die de verschillende posities in het migratiedebat in Nederland anno nu domineren. De ACVZ neemt als uitgangspunt dat dat ook tot 2030 het geval zal blijven. De visies zijn achtereenvolgens:

- *Een Nederlands economisch belang*
  Deze visie heeft als doelstelling Nederland economisch te laten profiteren van migratie.
- *Een humanitaire opdracht*
  Deze visie heeft als doelstelling bescherming te bieden aan vluchtelingen en migranten en hun rechten te versterken.
- *Een last voor de samenleving*
  Deze visie heeft als doelstelling om immigratie naar Nederland zo veel mogelijk te beperken, omdat deze nadelig wordt geacht voor de samenleving.

Vervolgens is op grote lijnen beschreven hoe de geïdentificeerde visies kunnen worden gerealiseerd (de strategie). Het geheel is aangeduid als 'beleidsscenario's'.

Migratie vindt echter niet plaats in een vacuüm, maar in een toekomst waarvan we niet weten hoe die zich zal ontvouwen. Om die onbekende toekomst toch te kunnen verkennen, zijn in hoofdstuk 3 vier omgevingsscenario's geïntroduceerd, waarin wordt gevarieerd met de factoren die van invloed zijn op de (on-) mogelijkheden van migratiemanagement. De vier omgevingsscenario's zijn gebruikt om de toekomstbestendigheid van de beleidsscenario's te toetsen. Hierbij zijn de volgende vragen beantwoord:

- In hoeverre is het beleidsscenario te realiseren in het omgevingsscenario?
- Wat zijn de sterke en zwakke punten in de combinatie?
- In hoeverre kan het scenario worden aangepast om aan de zwakke punten tegemoet te komen?

In dit hoofdstuk staat een samenvatting van de voornaamste bevindingen weergegeven. Voor wie inzage wil in de volledige afweging die in dit kader is gemaakt: in bijlage 4 zijn de resultaten van de toets volledig, op schematische wijze, weergegeven.

De toets heeft plaatsgevonden aan de hand van de volgende indicatoren:

- Consistentie met internationale verhoudingen: In hoeverre past het beleid in de internationale verhoudingen zoals geschetst in het omgevingsscenario?
- Economisch profijt: In hoeverre kan Nederland economisch voordeel halen met dit beleid in het geschetste omgevingsscenario?
- Juridische haalbaarheid: Zijn voor de maatregelen in het geschetste omgevingsscenario verdrags- en wetswijzigingen nodig en is dit te realiseren?
- Draagvlak: In hoeverre is er draagvlak in de geschetste Nederlandse samenleving voor de maatregelen die horen bij de visie?

- Veiligheid: Wat is het effect van de maatregelen voor de interne veiligheid van de geschetste samenleving als geheel?

Aan het eind van deze paragraaf is een figuur opgenomen waarin zichtbaar is hoe elk beleidsscenario in ieder omgevingsscenario scoort op de indicatoren.

Uitleg figuur 15 t/m 17
Iedere paragraaf begint met een figuur waarin de rangschikking van de beleidsscenario's in de vier omgevingsscenario's staat weergegeven, van 'beste' naar 'slechtste' combinatie. De rangschikking is gebaseerd op de score van het beleidsscenario op de vijf indicatoren in een driepuntenschaal (+, - of +/-) in de gegeven wereld. De scores zijn weergegeven in bijlage 4. De vijf indicatoren hebben bij de rangschikking in de figuren 16 t/m 18 een even groot gewicht gekregen. Een lezer die van oordeel is dat de ene indicator zwaarder moet wegen dan de andere (bijvoorbeeld economisch profijt is belangrijker dan draagvlak of juist andersom) kan op een andere rangschikking uitkomen.

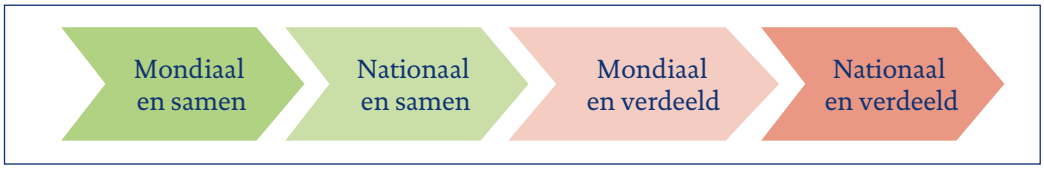
Voor het uitvoeren van de toets zijn twee workshops georganiseerd, waarvan de resultaten zijn betrokken bij de toetsing (zie bijlage 5 voor de deelnemers aan de workshops).

5.2 Een Nederlands economisch belang

In deze paragraaf worden op hoofdlijnen resultaten van de toets van het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* in de omgevingsscenario's besproken. Het beleidsscenario is in *Mondiaal en samen* het gemakkelijkst, en in *Nationaal en verdeeld* het lastigst te realiseren.

Alleen deze twee uitersten op het continuüm worden hier besproken. Bijlage 4 biedt een volledig overzicht.

Figuur 15. Inpasbaarheid beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* in de vier omgevingsscenario's[106]



Een Nederlands economisch belang in *Mondiaal en samen*

Het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* is het gemakkelijkst te realiseren in de wereld *Mondiaal en samen*. Het is goed mogelijk om het beleidsscenario op enkele punten aan te passen, zodat het nog beter aansluit bij de wereld zoals die in het omgevingsscenario wordt beschreven.

106 De scenario's zijn gerangschikt van het best te realiseren (groen, links) naar het lastigst te realiseren (oranje, rechts).

In het omgevingsscenario *Mondiaal en samen* is sprake van een verder globaliserende wereld. De maatregelen in het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* die onze economie en arbeidsmarkt minder afschermen en die (tijdelijke) migratie faciliteren passen hier goed in. Het beleid is zodoende consistent met de internationale verhoudingen.

De groei- en innovatiekracht van de economie in *Mondiaal en samen* wordt door de maatregelen ondersteund en zal economisch profijt met zich meebrengen. Kanttekening is dat de voorgestelde verplichtingen voor het bedrijfsleven op het gebied van integratie en terugkeer van migranten belemmerend kunnen werken. Dit negatieve effect kan in dit omgevingsscenario met een sterk sturende overheid en voldoende middelen relatief gemakkelijk worden vermeden door deze verantwoordelijkheid bij de staat te houden.

Enkele maatregelen in het beleidsscenario (voornamelijk op het gebied van asiel- en gezinsmigratie) voldoen niet aan de internationale verdragen en internationale juridische afspraken. Nederland heeft echter in *Mondiaal en samen* zelf ook veel belang bij de sterkere internationale rechtsorde die tot stand is gekomen. De nadelen van de keuze om niet vast te houden aan de beschreven maatregelen zijn in deze wereld van grote economische groei en relatief lage migratiedruk bovendien te overzien. Het is beter om te zorgen dat het beleid in de pas blijft lopen met internationale afspraken, in combinatie met een extra inzet op de diplomatieke betrekkingen om zo de Nederlandse belangen in het migratiebeleid in de internationale arena beter te kunnen behartigen.

Er is in wereld *Mondiaal en samen*, met een sterke sociale cohesie voldoende draagvlak voor het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang*, dat veel kansen geeft aan nieuwkomers en hen ondersteunt bij de integratie in de Nederlandse samenleving, maar tegelijkertijd oog heeft voor Nederlanders die hulp nodig hebben. Om het draagvlak verder te vergroten kan er aanvullend beleid worden ontwikkeld om ook kansarme vreemdelingen de mogelijkheid te geven in Nederland werkervaring op te doen en kan het strikte beleid voor migranten die geen werk (meer) hebben op enkele punten worden versoepeld.

Er is tot slot aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen het beheersen van de risico's van de relatief open grenzen enerzijds en het faciliteren van de mobiliteit anderzijds.

Een Nederlands economisch belang in *Nationaal en verdeeld*

> Het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* is het moeilijkst te realiseren in de wereld *Nationaal en verdeeld*. Het beleid is niet consistent in relatie tot de deglobaliserende wereld en er zal weinig draagvlak voor zijn. Er zijn een aantal grondige aanpassingen nodig, voornamelijk in het toelatingsbeleid voor asielzoekers en vluchtelingen. Ook een aanscherping van het toelatingsbeleid voor economische migranten, die overigens wel binnen de kaders te realiseren is, ligt voor de hand.

Het ligt niet voor de hand om een beleid te voeren dat erg uitnodigend is voor arbeidsmigranten en dat een aantrekkingskracht heeft op economische migranten in een tijd dat de economie nauwelijks groeit en Nederland nauwelijks arbeidskrachten nodig heeft. Het beleid is niet consistent met de wereld in *Nationaal en verdeeld*, die deglobaliseert en waarin er sprake is van een toenemend protectionisme.

Wel is het zo dat de meeste maatregelen voor toelating van economische migranten in het beleidsscenario flexibel genoeg zijn om ook in een periode van nulgroei profijt met zich te kunnen meebrengen. Het voorgestelde toelatingsbeleid voor asielzoekers en vluchtelingen zal echter veel kosten met zich meebrengen. Het model kan niet alleen veel asielzoekers, maar ook economische migranten aantrekken en de gerichtheid op inzetbaarheid op de arbeidsmarkt ligt niet voor de hand als er weinig vraag is naar buitenlandse werknemers. Bovendien zal het realiseren van de terugkeer van migranten die niet mogen blijven in deze wereld nog ingewikkelder zijn dan het nu al is, gelet op de isolationistische koers van veel landen. Zonder medewerking van landen van herkomst is uitzetting immers niet mogelijk. Het integratiebeleid kan wel profijt opleveren, omdat het met zich meebrengt dat vluchtelingen en migranten beter inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt.

Puur vanuit het oogpunt van de juridische haalbaarheid gezien geldt dat het, in een wereld waarin de internationale rechtsorde verzwakt is, eenvoudiger is om een eigen vreemdelingenbeleid te voeren conform dit beleidsscenario, dat (op dit moment) op enkele punten strijdig is met internationale afspraken.

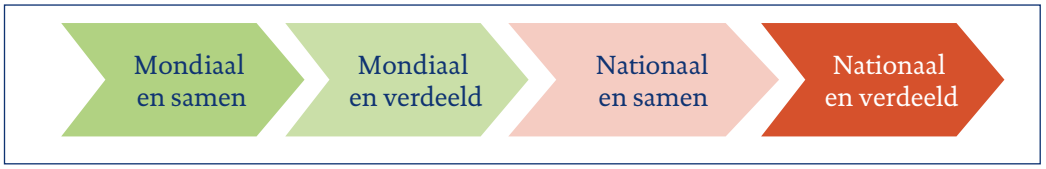
Het voorgestelde beleid past op een aantal punten slecht in een wereld waarin weinig sociale cohesie is. Het zal de polarisatie in de samenleving verder doen toenemen en is moeilijk uit te leggen aan de groep Nederlanders die in deze wereld aan de kant is komen te staan, omdat een verdere verdringing op een al verzadigde arbeidsmarkt een reëel risico is. De focus in het beleidsscenario op de bijdrage die de nieuwkomers kunnen en moeten leveren verzacht dit nog enigszins, maar waarschijnlijk onvoldoende. Vanuit het oogpunt van het draagvlak is het beter om het beleid aan te passen aan de maatschappelijke werkelijkheid in *Nationaal en verdeeld*. Als Nederlanders in toenemende mate op zichzelf en hun directe omgeving zijn aangewezen, dan ligt het voor de hand dat dit ook voor nieuwkomers moet gelden.

Tot slot geldt dat er ook in deze wereld aandacht nodig is voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en, daar waar nodig, het faciliteren van de mobiliteit anderzijds. Extra aandachtspunt daarbij is het risico dat het beleid bijdraagt aan een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving, waardoor groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan.

5.3 Een humanitaire opdracht

Het beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* heeft een heel ander vertrekpunt. In deze paragraaf komt aan de orde hoe dit beleidsscenario standhoudt in de geschetste toekomstige werelden van 2030. Het beleidsscenario is het makkelijkst te realiseren in wereld *Mondiaal en samen*. Het beleidsscenario is naar het oordeel van de ACVZ niet te realiseren in *Nationaal en verdeeld* (zie figuur 16). Alleen deze twee uitersten op het continuüm worden hier besproken. Bijlage 4 biedt een volledig overzicht.

Figuur 16. Inpasbaarheid beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* in de vier omgevingsscenario's[107]



107 De scenario's zijn gerangschikt van het best te realiseren (groen, links), naar niet te realiseren (rood, rechts).

Een humanitaire opdracht in *Mondiaal en samen*

Het beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* is het gemakkelijkst te realiseren in de wereld *Mondiaal en samen* en behoeft in deze wereld nauwelijks aanpassingen. Enige waakzaamheid voor de mogelijk aanzuigende werking van het model op laagopgeleide vreemdelingen is geboden in geval de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelt dat aan hen nauwelijks behoefte bestaat.

Het beleidsscenario past goed in een wereld waarin de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt en er op mondiaal en EU-niveau afspraken zijn gemaakt om de vluchtelingen te verdelen.

Het model kost aanvankelijk geld, omdat er veel wordt geïnvesteerd in vluchtelingen en migranten en er ook veel vluchtelingen en migranten worden toegelaten die niet meteen een economische bijdrage kunnen leveren. Dit kan echter gezien worden als een langetermijn investering die Nederland zich in wereld *Mondiaal en samen* kan veroorloven en die uiteindelijk geld oplevert. De mogelijk aanzuigende werking op laagopgeleide migranten is hierbij wel een risicofactor in het geval Nederland daar in de toekomst weinig behoefte aan blijkt te hebben.

De juridische houdbaarheid van de maatregelen uit het beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* in de wereld *Mondiaal en samen* is groot. Nederland kan haar asielprocedure relatief eenvoudig afstemmen op de internationale afspraken.

In deze samenleving met veel sociale cohesie en een hoge economische groei zal er veel draagvlak zijn voor een humanitair en inclusief vluchtelingen- en migratiebeleid. Hetzelfde geldt voor het creëren van legale toegangskanalen voor economische migranten.

Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en een uitnodigend asiel- en migratiebeleid anderzijds.

Een humanitaire opdracht in *Nationaal en verdeeld*

Het beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* is niet te realiseren in de wereld *Nationaal en verdeeld*. Het zou op zoveel onderdelen moeten worden aangepast dat er feitelijk sprake zou zijn van een ander beleidsscenario.

De maatregelen passen niet in een deglobaliserende wereld. Het zal erg moeilijk zijn om in een wereld waarin de internationale rechtsorde en de EU verzwakt zijn te moeten pleiten voor meer legale toegangswegen voor migranten en het hervestigen van vluchtelingen. Bilaterale relaties kunnen op dit punt mogelijk enig soelaas bieden.

Het beleidsscenario kost veel geld omdat het grote aantallen kansarme vluchtelingen en migranten kan aantrekken in een wereld waarin Nederland weinig behoefte aan arbeidskrachten heeft. Indien we onze levensstandaard willen handhaven behoeft het beleidsscenario op een aantal punten grondige aanpassingen.

De juridische houdbaarheid van de maatregelen is wel groot. Gelet op de verzwakte internationale rechtsorde moeten sommige onderdelen van het geschetste beleid mogelijk in nationale wetgeving worden neergelegd.

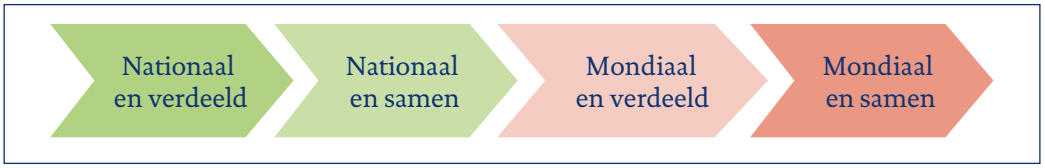
In deze samenleving, waarin Nederlanders in toenemende mate op zichzelf zijn aangewezen en de middelen beperkt zijn, zal er geen draagvlak zijn voor een humanitair en inclusief vluchtelingen- en migratiebeleid. Immers, niet valt in te zien waarom we in een wereld waarin we op nationaal niveau weinig solidariteit tonen en we bovendien niet veel geld te besteden hebben, een dergelijk ruimhartig migratiebeleid zouden voeren.

Tot slot geldt dat er in deze wereld aandacht nodig is voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en een uitnodigend asiel- en migratiebeleid anderzijds. Extra aandachtspunt daarbij is het risico dat het beleid bijdraagt aan een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving, waardoor groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan.

5.4 Een last voor de samenleving

In deze paragraaf is aan de orde of en hoe het beleidsscenario *Een last voor de samenleving* past in de geschetste toekomsten. Het beleidsscenario past het best in wereld *Nationaal en verdeeld* en het slechtst in *Mondiaal en samen*.

Figuur 17. Inpasbaarheid beleidsscenario *Een last voor de samenleving* in de vier omgevingsscenario's[108]



Een last voor de samenleving in *Nationaal en verdeeld*

Het is mogelijk om het beleidsscenario *Een last voor de samenleving* uit te voeren in de wereld *Nationaal en verdeeld*. Het kan daarbij wenselijk zijn om het beleidsscenario op bepaalde punten aan te passen om de negatieve economische gevolgen te beperken. De mate waarin de beleidsvoorstellen juridisch haalbaar zijn zal afhangen van de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte krijgt.

Het beleid past bij de de-globaliserende wereld van *Nationaal en verdeeld*, waarin ook andere landen een protectionistische koers varen.

In deze wereld groeit de economie langzaam en heeft Nederland weinig arbeidsmigranten nodig. Toch is de migratiedruk erg hoog vanwege de toenemende conflicten en de vele klimaatmigranten. Bovendien zijn migratiestromen volatiel omdat het niet gelukt is om internationale afspraken te maken om migratie beter te reguleren. Een restrictief migratie- en asielbeleid kan in zo'n tijd de gevolgen voor de staatskas beperken, hoewel grenstoezicht en terugkeerbeleid natuurlijk ook kosten met zich meebrengen.

108 De scenario's zijn gerangschikt van het best te realiseren (groen, links) naar het lastigst te realiseren (oranje, rechts).

Echter, maatregelen die migranten die wel nodig zijn voor onze economie ontmoedigen naar Nederland te komen, kunnen geld kosten.

In deze wereld boet de internationale rechtsorde in aan belang en verzwakt de EU. Een beleidsscenario dat strijdig is met het unierecht en andere nu geldende verdragen is in een dergelijke wereld beter voorstelbaar dan in een wereld waarin de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt. Maar ook dan zal het vanuit juridisch oogpunt niet eenvoudig zijn dit beleid te realiseren. Veel zal afhangen vanaf de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte krijgt.

Er zal in deze wereld waarin de economische groei laag is en Nederlandse burgers in toenemende mate op zichzelf zijn aangewezen veel draagvlak zijn voor het restrictieve migratiebeleid.

Een restrictief migratiebeleid kan de veiligheid ten goede komen, mits er voldoende oog is voor de veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan als vreemdelingen die in Nederland verblijven te veel aan hun lot worden overgelaten.

Een last voor de samenleving in *Mondiaal en samen*

> Het zal erg gecompliceerd zijn om het beleidsscenario *Een last voor de samenleving* uit te voeren in wereld *Mondiaal en samen*. Aanpassingen zijn mogelijk, maar die zullen ernstig afbreuk doen aan de doelstelling van het beleid: de migratie zoveel mogelijk beperken. Indien Nederland in wereld *Mondiaal en samen* wil vasthouden aan dit beleidskader zal de economische structuur - tegen de internationale trend in - daaraan moeten worden aangepast en blijft het draagvlak voor het beleid een probleem.

Het beleid past niet bij een wereld die verder globaliseert en waarbij de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt.

De maatregelen in het beleidsscenario die zien op het beperken van economische- en gezinsmigratie zullen ons in een wereld met verdere globalisering en hoge economische groei veel geld kosten. Deels kan dit worden opgevangen door robotisering, meer te investeren in het onderwijs voor de eigen bevolking en door bedrijfstakken waarvoor in Nederland geen arbeidskrachten te vinden zijn naar het buitenland te verplaatsen. Het is een optie om het praktijkvoorbeeld van de Brexit eerst af te wachten, zodat de eventuele economische schade beter beoordeeld kan worden en pas dan (bijvoorbeeld begin jaren 20) ingrijpende besluiten te nemen over het opzeggen van verdragen en een uittreding uit de EU.

Het beleid is vanuit juridisch oogpunt namelijk alleen te realiseren als Nederland zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde en de EU verlaat, wat lastig voor te stellen is in de wereld *Mondiaal en samen*.

Er zal zeer weinig draagvlak zijn voor het beleidsscenario in een wereld waarin de sociale cohesie hoog is en er veel behoefte is aan internationale mobiliteit van arbeidskrachten. Aanpassingen zijn mogelijk, maar die zullen afbreuk doen aan de doelstelling van het beleid: de migratie zoveel mogelijk beperken.

Een restrictief migratiebeleid kan de veiligheid ten goede komen. Anderzijds kunnen er veiligheidsrisico's ontstaan als vreemdelingen die in Nederland verblijven te veel aan hun lot worden overgelaten.

5.5 Conclusie

De beleidsscenario's *Een Nederlands economisch belang* en *Een humanitaire opdracht* zijn het makkelijkst in te passen in een wereld die verder globaliseert en waarin de internationale rechtsorde en de EU versterkt zijn. Beide beleidsscenario's doen het beter in een samenleving met veel sociale cohesie. Het beleidsscenario *Een last voor de samenleving* is het makkelijkst in te passen in een wereld waarin de globalisering wordt gekeerd, de internationale rechtsorde aan belang inboet en de EU verder verzwakt. Het past beter in een wereld met weinig sociale cohesie. Geen enkel beleidsscenario houdt stand in alle vier de omgevingsscenario's. Ongeacht welk normatief kader als uitgangspunt wordt genomen, voor een zinvol beleid zal een voortdurende afstemming van het beleid aan de omgeving noodzakelijk zijn.

De kleurenscores in bijlage 4 van de beleidsscenario's in de verschillende omgevingsscenario's per indicator staan in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 18. Kleurenscores beleidsscenario's in de omgevingsscenario's per indicator

Een Nederlands economisch belang				
Indicatoren	**Mondiaal en samen**	**Mondiaal en verdeeld**	**Nationaal en samen**	**Nationaal en verdeeld**
Consistentie				
Profijt				
Jur. Haalbaarheid				
Draagvlak				
Veiligheid				
Een humanitaire opdracht				
	Mondiaal en samen	**Mondiaal en verdeeld**	**Nationaal en samen**	**Nationaal en verdeeld**
Consistentie				
Profijt				
Jur. Haalbaarheid				
Draagvlak				
Veiligheid				
Een last voor de samenleving				
	Mondiaal en samen	**Mondiaal en verdeeld**	**Nationaal en samen**	**Nationaal en verdeeld**
Consistentie				
Profijt				
Jur. Haalbaarheid				
Draagvlak				
Veiligheid				

Hoofdstuk 6

Op weg naar 2030

6.1 Samenvatting van de toekomstverkenning

Inleiding
Naar aanleiding van het verzoek van de toenmalige staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om, los van de waan van de dag, te kijken naar een bestendig migratiestelsel presenteert de ACVZ deze toekomstverkenning 'Op weg naar 2030'.

Als we in 2030 terugkijken op deze toekomstverkenning zal één ding zeker zijn: de wereld zal er niet precies zo uitzien als de ACVZ die in de verschillende scenario's in deze verkenning anno 2018 heeft beschreven. Het is echter niet onwaarschijnlijk dat enkele uitgangspunten en observaties uit deze verkenning de werkelijkheid van 2030 opmerkelijk dicht genaderd hebben. Het is immers al 2030 over twaalf jaar. Anderzijds kunnen er zich de komende twaalf jaar gebeurtenissen voordoen die niemand in 2018 voorzag maar die van beslissende invloed zullen blijken op hoe de wereld er in 2030 uitziet. Hoewel we de toekomst dus niet kunnen voorspellen, is in deze studie voor het ontwikkelen van een middellangetermijnvisie op migratie de toekomst zo goed mogelijk verkend. Het resultaat daarvan is neergelegd in dit rapport.

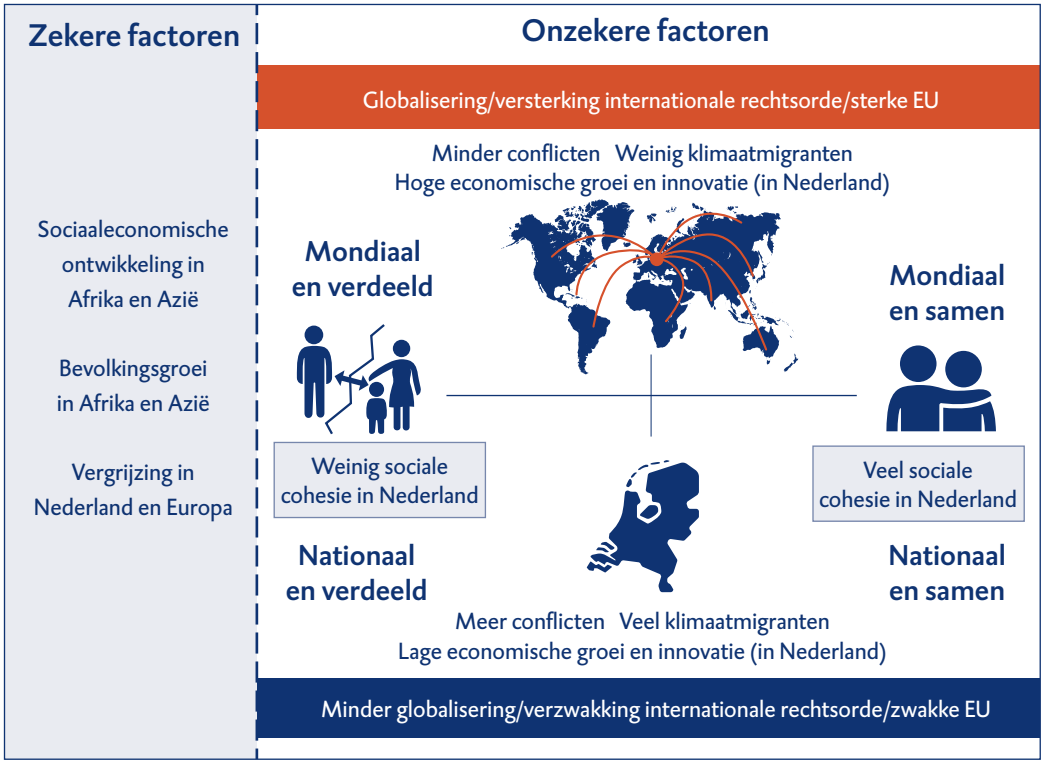
Trendanalyse en omgevingsscenario's
Om beter met de onzekere toekomst om te kunnen gaan heeft de ACVZ voor deze verkenning vier verschillende 'toekomsten' geschetst, die met het woord 'omgevingsscenario's' worden aangeduid. De ontwikkelingen die naar verwachting de komende twaalf jaar de grootste impact op migratie zullen hebben zijn verwerkt in de omgevingsscenario's (hoofdstuk 3). In de omgevingsscenario's is gevarieerd met de ontwikkelingen die hoogst onzeker zijn. Hierbij is getracht om de 'uitersten van het denkbare' op te zoeken en ervoor te zorgen dat de omgevingsscenario's onderling voldoende onderscheidend zijn. Ontwikkelingen die nagenoeg zeker zijn komen in alle vier de omgevingsscenario's terug. Aan de omgevingsscenario's ligt een trendanalyse (hoofdstuk 2) ten grondslag.

De conclusies van de trendanalyse zijn:

- Het aantal mensen in Afrika en Azië met een wens om te migreren naar Europa zal door bevolkingsgroei en het blijvend grote inkomensverschil tussen deze continenten en Europa toenemen.
- Het is onzeker of er de komende jaren een toe- of afname zal zijn van mensen die wegens conflicten of klimaatverandering in hun land van herkomst bescherming in Europa zullen zoeken.
- Het is zeker dat de bevolking in Nederland vergrijst, maar vanwege onzekerheid over de economische groei en de grote veranderingen in de maatschappij als gevolg van digitalisering en robotisering, valt niet in te schatten of, en zo ja hoeveel, migranten de komende periode nodig zijn voor de arbeidsmarkt.
- Het is onzeker of het proces van globalisering zich zal voortzetten of juist zal worden gekeerd.
- Het is onzeker of de internationale rechtsorde verder wordt versterkt of zal verzwakken.
- Het is onzeker of de EU zal versterken of verzwakken.
- Het is onzeker of de scheidslijnen in de Nederlandse samenleving zich verder zullen verdiepen of dat de sociale cohesie juist zal toenemen.

De vier omgevingsscenario's staan samengevat weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 19. Omgevingsscenario's migratie in 2030



Beleidsscenario's
De normatieve tegenstellingen in onze samenleving zijn, als het om migratie gaat, groot en het is niet reëel te veronderstellen dat er de komende twaalf jaar consensus zal ontstaan over de richting van het migratiebeleid. Er zijn drie verschillende posities die het migratiedebat naar verwachting de komende twaalf jaar zullen domineren. De ACVZ heeft in hoofdstuk 4 drie beleidsscenario's beschreven die ieder één van deze posities als uitgangspunt hebben. De beleidsscenario's zijn:

- *Een Nederlands economisch belang*
  Doelstelling: Nederland economisch laten profiteren van migratie.
- *Een humanitaire opdracht*
  Doelstelling: bescherming bieden aan vluchtelingen en migranten en hun rechtspositie versterken.
- *Een last voor de samenleving*
  Doelstelling: immigratie naar Nederland zo veel mogelijk beperken.

Nederland zal in haar migratiebeleid op weg naar 2030 hoogstwaarschijnlijk, net als nu, niet één normatief uitgangspunt hebben, maar meerdere met elkaar proberen te combineren.

Toetsing van de beleidsscenario's in de omgevingsscenario's
De ACVZ heeft de toekomstbestendigheid van de drie beleidsscenario's in het vijfde hoofdstuk getoetst aan de hand van de vier ontwikkelde 'toekomsten': de omgevingsscenario's. Deze toets leidt tot de volgende globale uitkomsten:

- De beleidsscenario's *Een Nederlands economisch belang* en *Een humanitaire opdracht* zijn het makkelijkst in te passen in een wereld die verder globaliseert, waarin de internationale rechtsorde verstevigt en de EU versterkt is. Beide scenario's doen het beter in een samenleving met veel sociale cohesie.
- Het beleidsscenario *Een last voor de samenleving* is het makkelijkst in te passen in een wereld waarin de globalisering wordt gekeerd, de internationale rechtsorde aan belang inboet en de EU verder verzwakt. Het past beter in een wereld met weinig sociale cohesie.
- Voor alle beleidsscenario's geldt dat de 'toekomstbestendigheid' erg afhankelijk is van de vraag hoe de (onbekende) toekomst er uit komt te zien. Geen enkel beleidsscenario houdt stand in alle vier de omgevingsscenario's. Ongeacht de vraag welk normatief kader als uitgangspunt wordt genomen, geldt dat voor een zinvol beleid zal een voortdurende afstemming van het beleid aan de omgeving noodzakelijk zijn.

Deze uitkomsten zijn in hoofdstuk 5 globaal, en in bijlage 4 op detailniveau uitgewerkt.

6.2 Aandachtspunten voor een toekomstbestendig migratiestelsel

In deze toekomstverkenning heeft de ACVZ een aantal werelden beschreven waarin wij ons in 2030 zouden kunnen bevinden. De ACVZ heeft echter niet de pretentie om op basis daarvan een voorspelling te doen over de situatie van migratie in 2030. Daarom past het doen van concrete beleidsaanbevelingen niet bij het karakter van deze studie. Anderzijds is het wel mogelijk om op basis van deze toekomstverkenning een aantal aandachtspunten te formuleren. Uit het rapport komt naar voren dat het voor een toekomstbestendig migratiestelsel nodig is om een integrale, langetermijnvisie te ontwikkelen, waarbij de complexiteit en het mondiale karakter van migratie als uitgangspunt worden genomen. Die visie moet betrekking hebben op zowel vluchtelingen als migranten én op de wisselwerking tussen migratie en andere aspecten van de Nederlandse samenleving.

De ACVZ identificeert tien belangrijke aandachtspunten voor de periode 2018-2030.

1. **Migratie is van alle tijden, dus ook van de toekomst. Een zinvolle en realistische aanpak van migratie is gebaat bij een erkenning daarvan door politici, bestuurders en burgers.** Dus ook van de toekomst. Geen land of volk kan zich per definitie van de komst van nieuwkomers uitgesloten weten of zich volledig afsluiten voor de oorzaken en gevolgen ervan. Elke koersbepaling voor een toekomstbestendig migratiestelsel kan alleen plaatsvinden als we oog houden voor die realiteit.

2. **Oorzaken, oorsprong, intensiteit en manieren van migratie veranderen voortdurend.** Ook als er meer internationale afspraken worden gemaakt over migratie en migratie beter internationaal gereguleerd zal zijn dan nu, kunnen onverwachte en hevige migratiebewegingen de wereld – en dus ook Nederland – voor acute uitdagingen plaatsen. Een effectief migratiebeleid besteedt aandacht aan zowel de structurele aspecten als aan een optimale reactie op acute uitdagingen. Dit betekent dat voor een toekomstbestendig migratiestelsel flexibiliteit een vereiste is.[109]

109 Zie hiervoor ook het ACVZ-advies '*Pieken en Dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting en integratie van vergunninghouders*'. ACVZ (2017).

3. **Het aanpakken van de grondoorzaken van gedwongen migratie dient in alle beleidsmaatregelen (dus ook buiten het migratiedomein) centraal te staan.** Gedwongen migratie is voor niemand wenselijk, niet voor de vluchteling en migrant, niet voor de landen van doorreis en niet voor de bestemmingslanden. Conflicten zijn een belangrijke drijfveer van gedwongen migratie naar Europa. Uit de trendanalyse komt naar voren dat investeringen in conflictpreventie, wederopbouw na de beëindiging van een conflict, sociaaleconomische ontwikkeling in het algemeen en onderwijs in het bijzonder, kunnen bijdragen aan het verminderen van conflicten. De kans bestaat dat, naast conflicten, ook klimaatverandering in de toekomst voor veel gedwongen migratie richting Europa zal zorgen. *Nu* investeren in maatregelen die de klimaatverandering kunnen afremmen en in de veerkracht van samenlevingen om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen, kan bijdragen aan het voorkomen van gedwongen (klimaat-)migratie in de toekomst.

4. **Het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio dient zonder uitzondering in alle beleidsmaatregelen (dus ook buiten het migratiedomein) centraal te staan.** De creatie en financiering van hoogwaardige opvang in de regio (niet alleen een dak boven het hoofd, maar ook adequate voeding, sanitair en medische voorzieningen, voldoende werkgelegenheid en vooral goed onderwijs voor kinderen en jongeren) is in deze toekomstverkenning in alle gevallen als zinvol beleid aangemerkt, ongeacht welke visie op migratie als uitgangspunt genomen wordt.

5. **Het migratiebeleid dient, informatiegestuurd en datagedreven, betrekking te hebben op alle stadia van het proces.** In de eerste plaats op de bestrijding van de grondoorzaken van gedwongen migratie en de opvang in de regio. Vervolgens op het bewaken van de grenzen, het verstrekken van adequate opvang aan asielzoekers binnen Nederland, het realiseren van vertrek van degenen die niet langer recht hebben hier te verblijven en het zo snel en zo volledig mogelijk laten participeren van degenen die dat recht wel hebben verkregen. Hierbij hoort ook het bepalen van de behoefte aan economische migranten (zoals studenten en arbeidsmigranten ten behoeve van het opvullen van tekorten op de arbeidsmarkt dan wel ter bevordering van het innovatieve karakter van de economie) en het voorzien in een aantrekkelijk vestigingsklimaat.

6. **Een goed functionerende samenwerking op internationaal, interbestuurlijk en interdepartementaal niveau is onontbeerlijk.** Migratiebeleid heeft invloed op veel andere beleidsterreinen en andersom kunnen maatregelen op andere beleidsterreinen migratie beïnvloeden. Samenwerking is nodig om goed zicht te houden op relevante ontwikkelingen, om effectief beleid te voeren en om invloed te hebben op het internationale migratiebeleid.

7. **Bij de beoordeling van de bruikbaarheid van migratiebeleidsinstrumenten is waakzaamheid geboden ten aanzien van mogelijke consequenties voor de sociale cohesie.** De mate van de sociale cohesie in de samenleving bepaalt in belangrijke mate het succes van veel van de beleidsinstrumenten die zien op migratie. Beleidsinstrumenten die het risico met zich meebrengen dat zij (verder) afbreuk doen aan de sociale cohesie, zetten, gelet hierop, ook het succes van andere migratiebeleidsmaatregelen onder druk.

8. **Het is noodzakelijk om bij elke maatregel op het terrein van migratie ook de uitwerking op (specifieke groepen in) de samenleving te betrekken.** Migratiebeleid raakt ook de positie van degenen die al in Nederland wonen en niet uitsluitend de nieuwkomers. Minder ruimhartige regels voor gezinsmigratie bijvoorbeeld, treffen ook Nederlanders met een transnationaal gezin. Nu de verwachting is dat familierelaties in de toekomst nog belangrijker worden, omdat familieleden afhankelijker worden van elkaar, is dit een factor om rekening mee te houden, zeker indien de verzorgingsstaat verder wordt omgebouwd tot een participatiesamenleving. Een ander voorbeeld is dat een liberaal migratiebeleid goed kan zijn voor de economie maar kwetsbare groepen in de samenleving (verder) onder druk kan zetten. In een dergelijk geval ligt het voor de hand om een flankerend beleid te voeren waarin wordt geïnvesteerd in een verbetering van de levensomstandigheden van en de kansen voor kwetsbare groepen in de samenleving.

9. **Onderzocht moet worden of het sociale zekerheidsstelsel voldoende migratiebestendig is. Indien nodig moet het beter worden aangepast aan de huidige tijd.**

10. **Voor het creëren en behouden van het maatschappelijk draagvlak is het noodzakelijk dat de overheid open en eenduidig communiceert met maatschappelijke actoren en de samenleving in brede zin. Voor het voeren van een informatiegestuurd en datagedreven migratiebeleid geldt dat er eenduidige en gedeelde kennis aanwezig moet zijn. Een jaarlijkse 'Staat van de migratie' kan in beide behoeften voorzien.** Communicatie over migratie vanuit de overheid dient te gebeuren op basis van feitelijke en geduide informatie en door het open schetsen van knelpunten, kansen, dilemma's en oplossingsrichtingen. Het maatschappelijk debat dient politiek en bestuurlijk te worden gevoed en gevoerd, bijvoorbeeld op basis van maandelijkse statistieken en een jaarlijks te publiceren integraal overzicht van alle inspanningen *en* resultaten op het brede terrein van migratie.

    Concreet betekent dit aandacht voor:
    - De internationale aspecten (internationale samenwerking, bestrijding grondoorzaken gedwongen migratie, opvang in de regio, toezicht op grenzen en Europese samenwerking, terugkeer).
    - Het asielproces, de opvang en uitstroom (hetzij vertrek, hetzij toelating).
    - Omvang en aard van economische- en gezinsmigratie.
    - Verblijfsduur, doormigratie, verlening Nederlanderschap.
    - Handhavingsacties zoals intrekkingen en boetes.
    - De behoefte van de Nederlandse economie, zowel voor wat betreft tekorten op de arbeidsmarkt als voor wat betreft de innovatiekracht.
    - Participatie en integratie van vluchtelingen, migranten en Nederlanders met een migratieachtergrond.
    - Consequenties van het migratiebeleid voor de sociale cohesie en de uitwerking van migratiebeleid op (specifieke groepen) in de samenleving.
    - Migratiebestendigheid van ons sociale zekerheidsstelsel.

    Een jaarlijkse 'Staat van de migratie' biedt meer inzicht in alle relevante aspecten van migratie, in onderlinge samenhang bezien, dan de huidige Rapportage Vreemdelingenketen. De kwaliteit van het maatschappelijk debat over de gewenste richting van het migratiebeleid kan hiermee worden verhoogd en (de kennis over) de effectiviteit van het beleid kan ermee worden verbeterd. Dit zijn twee belangrijke vereisten om ons migratiestelsel toekomstbestendig te maken.

Literatuurlijst

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2015). *De strategische landen-benadering migratie: Tussen wens en werkelijkheid.* Den Haag: ACVZ.

Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ). (2017). *Pieken en Dalen. Naar een duurzaam systeem voor opvang van asielzoekers en huisvesting van vergunninghouders.* Den Haag: ACVZ.

Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en Innovatie. (2017). *WTI-diplomatie: Offensief voor internationalisering van wetenschap, technologie en innovatie.* AWTI.

Betts, A. (2010). Survival Migration: A New Protection Framework. *Global Governance*, 361-382.

Betts, A., & Collier, P. (2017). *Refuge:Transforming a Broken Refugee System.* Penguin Random House.

Borjas, G. J. (1999). Immigration and Welfare Magnets. *Journal of Labor Economics, vol. 17, no. 4, Part 1*, 607-637.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). (2016). *Nederland langs de Europese meetlat 2016.* Den Haag/Heerlen/Bonaire: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Planbureau (CPB); Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). (2015). *Nederland in 2030 en 2050: Twee referentiescenario's.* Den Haag.

Centre for European Studies. (2013). *The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe.* Brussel: European Union.

De Giorgi, G., & Pellizzari, M. (2009). Welfare Migration in Europe. *Labour Economics, 16 (4)*, 353-363.

de Haas, H. (2011). The determinants of international migration: conceptualising policy, origin and destination effects. *IMI Working Paper series 32*.

European Asylum Support Office (EASO). (2016). *The Push and Pull Factors of Asylum-Related Migration, A Literature Review.*

European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS). (2015). *Global Trends to 2030: Can the EU meet the Challenges Ahead?*

Giuletti, C. (2014). The Welfare Magnet Hypothesis and the Welfare Take-up of Migrants. *IZA World of Labor*.

Giuletti, C., Guzi, M., & Kahanec, M. F. (2011). Unemployment Benefits and Immigration: Evidence from the EU. *IZA Discussion paper no.6075*.

Goldin, I., Geoffrey, C., & Balarajan, M. (2011). *Exeptional People. How Migration Shaped Our World and Will Define Our Future.* Princeton: Princeton University Press.

Hegre, H., Buhaug, H., Calvin, K. V., Nordkvelle, J., Waldhoff, S. T., & Elisabeth, G. (2016). Forecasting civil conflict along the shared socioeconomic pathways. *Environmental Research Letters 11 (5) 054002*.

Hegre, H., Karlsen, J., Nygard, H. M., Havard, S., & Urdal, H. (2013). Predicting Armed Conflict, 2010-2015. *International Studies Quarterly nr. 57*, 250-270.

Hollifield, J. (2004). The Emerging Migration State. *International Migration Review, volume 38, issue 3*, 885-912.

Houtum, H. v., & Lucassen, L. (2016). *Voorbij Fort Europa. Een nieuwe visie op migratie.* Amsterdam: Atlas Contact.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). *Climate change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability.*

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report.*

International Organisation for Migration (IOM). (2014). *Outlook on Migration, Environment and Climate Change.*

IOM and Sciences Po. (2015). *The state of Environmental Migration 2015, a review of 2014.*

Kremer, M. (2013). *Vreemden in de verzorgingsstaat. Hoe arbeidsmigratie en sociale zekerheid te combineren.* Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Kremer, M. (2016). Komst vluchtelingen vraagt om andere verzorgingsstaat, voor iedereen. *Tijdschrift voor arbeidsmarktvraagstukken 32 (1)*.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2016). *Perspectives on Global Development 2017: International Migration in a shifting world.* OECD Publishing.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2017). *A portrait of family migration in OECD countries.* Paris: OECD Publishing.

Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). (2017). *Interrelations between public policies, migration and development.* Paris: OECD Publishing.

Petterson, T., & Wallensteen, P. (2015). Armed Conflicts, 1946 - 2014. *Journal of Peace Research volume 52 (4)*, 536-550.

Planbureau voor de Leefomgeving. (2013). *Scenario's maken voor natuur, milieu en ruimte: een handreiking.* Den Haag: Uitgeverij PBL.

Schrijvers, E., & Kremer, M. (2013). Arbeidsmigratie en vergrijzing: geen simpele oplossing. *Demos: bulletin over bevolking en samenleving.*

Sociaal Economische Raad (SER). (2016). *Mens en Technologie: Samen aan het werk.*

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). (2016). *De toekomst tegemoet: Leren, werken, zorgen, samenleven en consumeren in het Nederland van later.*

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP); Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2014). *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland.*

Taleb, N. N. (2009). *De Zwarte Zwaan: de impact van het hoogst onwaarschijnlijke.* Amsterdam: Nieuwezijds.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2015). *The Environment & Climate Change, updated version, October 2015.*

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). (2017). *Global Trends: Forced Displacements in 2016.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2008). *Innovatie Vernieuwd. Opening in viervoud.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

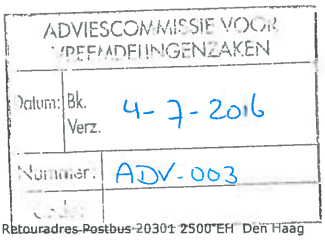
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). (2012). *In betere banen. De toekomst van arbeidsmigratie in de Europese Unie.*

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2010). *Uit zicht: toekomstverkennen met beleid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2017). *Wat is er mis met maatschappelijke scheidslijnen?* Den Haag: WRR.

Bijlage 1

Adviesvraag



Ministerie van Veiligheid en Justitie

Aan de voorzitter van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
mr. J.N.M. Richelle
Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/venj

Contactpersoon
Ira van der Zaal
M 06 46 94 96 14

Ons kenmerk
777238

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Datum 28 juni 2016
Onderwerp Vaststelling thema's ACVZ werkprogramma 2016

Geachte voorzitter,

Hierbij stel ik een tweetal thema's vast voor uw werkprogramma voor het jaar 2016. Mocht lopende het jaar nieuwe wensen voor adviesvragen te ontstaan dan stel ik u daarvan uiteraard tijdig op de hoogte.

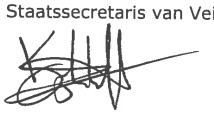
In 2016 met een uitloop naar het eerste kwartaal van 2017 ontvang ik graag uw advies over de volgende thema's:
a. Toekomstverkenning Migratie 2030;
b. Opvangmodaliteiten asielzoekers.

Graag ontvang ik uw advies met als onderwerp 'Toekomstverkenning Migratie 2030'. De precieze reikwijdte van het advies is nog niet duidelijk. In elk geval is er in dit advies ruimte om los van de waan van de dag te kijken naar een bestendig migratiestelsel op de lange termijn. Hierbij wordt ingegaan op noodzakelijk geachte beleidsontwikkelingen met het oog op die toekomst. Een van de manieren waarop duidelijk moet worden hoe Nederland zich kan voorbereiden op de toekomst is gebruik te maken van verschillende scenario's.

Ten aanzien van het thema 'Opvangmodaliteiten asielzoekers' is voor mij van belang dat uw advies zich richt op het opvangmodel voor asielzoekers, zowel de noodopvang als de asielzoekerscentra. Hierbij dient ook aandacht te zijn voor de doorstroming van vergunninghouders, voor zover dit relevant is voor de organisatie van de asielopvang. Verder vraag ik u zich te richten op opvang in algemene zin en niet op de opvang voor specifieke, kwetsbare groepen. Het advies bevat bij voorkeur een reflectie op een toekomstbestendig opvangmodel waarvoor maatschappelijk draagvlak gevonden kan worden en dat uitvoerbaar is.

Graag zie ik uw adviezen/rapporten in dezen tegemoet. Zoals gebruikelijk ontvangt u lopende het jaar een nadere specificering voor elk adviesonderwerp.

Hoogachtend,
De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,



Dr. K.H.D.M. Dijkhoff

Directoraat-Generaal Vreemdelingenzaken
Directie Migratiebeleid

Datum
28 juni 2016

Ons kenmerk
777238

Bijlage 2

Afkortingenlijst

ACVZ	Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken
AWTI	Adviesraad voor Wetenschap, Technologie en informatie
bbp	bruto binnenlands product
BZ	Ministerie van Buitenlandse Zaken
COA	Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
CPB	Centraal Planbureau
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CEPS	Centre for European Policy Studies
DT&V	Dienst Terugkeer en Vertrek
EASO	European Asylum Support Office
EU	Europese Unie
ESPAS	European Strategy and Policy Analysis System
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GATS	General Agreement on Trade in Services
GEAS	Gemeenschappelijk Europees Asielsysteem
ICT	Informatie- en Communicatietechnologie
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
iSZW	inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
iJenV	inspectie Justitie en Veiligheid
JenV	Ministerie van Justitie en Veiligheid (kabinet Rutte III, vanaf 26 oktober 2017, zie ook VenJ)
KNAW	Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen
KMar	Koninklijke Marechaussee
MCM	Ministeriële Commissie Migratie
MBO	Middelbaar Beroeps Onderwijs
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
NCTV	Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid
Ngo's	Niet-gouvernementele organisaties
NP	Nationale Politie
OCW	Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen
OECD/OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
PRIO	Peace Research Institute Oslo
RVO	Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SER	Sociaal Economische Raad
SZW	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TTIP	Trans-Atlantisch Vrijhandels- en Investeringsverdrag
UCDP	Uppsala Conflict Data Program
UNFCCC	United Nations Framework Convention on Climate Change
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VenJ	Ministerie van Veiligheid en Justitie (kabinet Rutte II, tot 26 oktober 2017, zie ook JenV)
VN	Verenigde Naties

VS	Verenigde Staten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wav	Wet arbeid vreemdelingen
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WTO	Wereldhandelsorganisatie

Bijlage 3

Begrippenlijst

Afstandsverplichting	Verplichting om bij het aannemen van een nationaliteit afstand te doen van de oude nationaliteit.
Asielaanvraag	Aanvraag om een verblijfsvergunning op grond van: • een gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, politieke overtuiging of het behoren tot een bepaalde sociale groep (Vluchtelingenverdrag) of; • gegronde redenen om aan te nemen dat bij uitzetting een reëel risico bestaat op ernstige schade, bestaande uit doodstraf of executie, folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen (EVRM) of; • gegronde redenen om aan te nemen dat bij uitzetting een reëel risico bestaat op bestraffingen of 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 (EU kwalificatierichtlijn).
Asielmigratie	Migratie met als doel asiel aan te vragen.
Asielzoeker	Een potentiële vluchteling die een asielaanvraag heeft ingediend waarover nog geen definitieve beslissing is genomen.
Beleidsscenario	Scenario waarin een wenselijk geachte, toekomstige toestand van een beleidsvraagstuk (visie) en de strategie die nodig is om deze toestand te realiseren wordt verkend. Een beleidsscenario is normatief van aard.
Biometrie	Identificatiemethode op basis van unieke lichaamskenmerken van personen.
Bruto binnenlands product (bbp)	Totale marktwaarde van goederen en diensten die binnen de grenzen van een land worden geproduceerd in een bepaalde periode (meestal een jaar).
Circulaire migratie	Vorm van tijdelijke migratie waarbij de migrant terugkeert naar het herkomstland of circuleert tussen het gastland en het herkomstland.
Contributiestaat	Verzorgingsstaat waarin de sociale zekerheid tot op zekere hoogte is geïndividualiseerd en sociale rechten van vluchtelingen en migranten (eventueel deels) zijn gebaseerd op de individuele bijdrage die ze hebben geleverd aan die verzorgingsstaat.
Derdelander	Persoon die geen staatsburger is van één van de lidstaten van de EU.
Digitalisering	Proces van veranderingen in de maatschappij en de economie ten gevolge van de invloed van informatie- en communicatietechnologie (ICT).

Dual-careerbeleid	Beleid gericht op koppels waarvan zowel de werknemer die een plaatsing in het buitenland krijgt aangeboden als zijn/haar partner een carrière hebben.
Economische migratie	Migratie om arbeids- of studiegerelateerde redenen.
Erkend referent	Organisatie die door de IND is erkend als referent. Erkenning als referent is momenteel verplicht voor de verblijfsdoelen kennismigrant, wetenschappelijk onderzoeker, studie, au-pair en uitwisseling.
Exogene factoren	Factoren die van belang zijn voor het beleid, maar die niet, of slechts beperkt, kunnen worden beïnvloed door de actor (-en) die het beleid maken en uitvoeren.
Facilitator	Betrouwbare en deskundige begeleider voor 'startups'. Samenwerking met een *facilitator* is momenteel een voorwaarde voor het verkrijgen van een verblijfsvergunning als 'startup'. De *facilitator* moet kunnen bewijzen minstens twee jaar ervaring te hebben in het begeleiden van innovatieve startende bedrijven. Daarnaast moet de *facilitator* aantonen er financieel stevig voor te staan.
Gezinsmigratie	Migratie met als doel gezinshereniging of gezinsvorming.
Globalisering	Proces van economische, politieke en culturele integratie met als kenmerk een wereldwijde arbeidsverdeling, waarbij productielijnen over de wereld worden gespreid die gedreven worden door de informatie- en communicatietechnologie en door internationale handel.
Hervestiging	De overkomst van vluchtelingen van een opvangland waar zij bescherming hebben gezocht naar een land dat heeft ingestemd om de vluchtelingen een permanente verblijfsstatus te geven, met uitzicht op naturalisatie.
Internationalisering	Proces waarbij betrekkingen over steeds grotere afstanden worden aangegaan en zo over de landsgrenzen heen reiken.
Ius Soli	Rechtsbeginsel op grond waarvan de nationaliteit van een persoon wordt bepaald door de plaats waar hij of zij is geboren.
Koopkrachtpariteit	Manier om de koopkracht van huishoudens in verschillende landen met elkaar te vergelijken, waarbij is gecorrigeerd voor verschillen in prijsniveaus.
Land van herkomst	Land waar iemand oorspronkelijk vandaan komt.
Langdurig ingezetene	Derdelander die een status als EU-langdurig ingezetene heeft. Deze status kan op aanvraag worden verleend. Voornaamste voorwaarden zijn dat de derdelander minimaal 5 jaar legaal en onafgebroken in de EU heeft verbleven, hij/zij een vast en regelmatig inkomen heeft waarmee hij/zij in het eigen inkomen en dat van zijn/haar gezinsleden kan voorzien en er geen redenen van openbare orde zijn om de status te weigeren. Met deze status is het voor de derdelander eenvoudiger om in een andere lidstaat van de EU te gaan wonen en werken.

Level playing field	Een rechtvaardigheidsprincipe, waarbij niet noodzakelijk is dat elke speler evenveel kansen heeft om te slagen, maar wel dat alle spelers het spel spelen volgens dezelfde regels.
Migrant	Persoon die zijn hoofdverblijf in een ander land dan zijn geboorteland heeft gevestigd, met uitzondering van vluchtelingen.
Migratie	Het zich verplaatsen van personen over een grens met het doel zich in een nieuwe vaste woonplaats te vestigen. De migratie van vluchtelingen wordt hier ook onder gerekend.
Migratiepotentieel	Het aantal mensen waarvan de kans bestaat dat ze migreren.
Naturalisatie	Het verlenen van de nationaliteit van een land (in dit geval het Nederlanderschap) door middel van een naturalisatieprocedure.
Nederlander	Persoon die de Nederlandse nationaliteit bezit.
Nederlander met een migratieachtergrond	Nederlander die zelf in het buitenland is geboren, of waarvan één van de ouders in het buitenland is geboren.
Nederlander met een Nederlandse achtergrond	Nederlander die zelf in Nederland is geboren én waarvan beide ouders in Nederland zijn geboren.
Omgevingsscenario	Scenario waarin een denkbare toekomst wordt beschreven.
Optieprocedure	Eenvoudige procedure om het Nederlanderschap te verkrijgen. Deze procedure is (in artikel 6 van de Rijkswet op het Nederlanderschap) alleen opengesteld voor bepaalde categorieën vreemdelingen.
Orange-carpetbeleid	Visumbeleid waarbij het reizigers die voor Nederland van economisch of politiek belang zijn makkelijker wordt gemaakt om een Schengenvisum voor Nederland aan te vragen.
Particularisten	Mensen die een meer lokale invulling geven aan de begrippen rechtvaardigheid en staatsburgerschap.
Protectionisme	Stelsel van maatregelen van de overheid waarmee getracht wordt bescherming te bieden aan binnenlandse landbouw, producenten en industrieën.
Referent	Natuurlijk persoon, onderneming of rechtspersoon die belang heeft bij de overkomst van de vreemdeling naar Nederland.
Réfugié sur place	Persoon die op het moment dat hij zijn land verliet niet, maar op een later tijdstip (wanneer hij zich in een ander land bevindt), wel als vluchteling kan worden aangemerkt.
Relocatie	Het verplaatsen van asielzoekers binnen de EU van de ene naar de andere lidstaat.

Richtlijn	Wetgevingsinstrument van de EU. Een richtlijn bevat doelstellingen waar de lidstaten aan moeten voldoen. Een lidstaat bepaalt zelf hoe de richtlijn wordt uitgewerkt. Dit gebeurt door het omzetten van de richtlijn in nationale wet- en regelgeving.
Robotisering	Proces waarin een toenemend aantal taken dat eerst door mensen werd uitgevoerd, door robots wordt overgenomen.
Scenario	Beschrijving van een mogelijke toekomst, waarin een bepaald plan ontwikkeld kan worden.
Scenariostudie	Studie gebaseerd op de gedachte dat de toekomst niet te voorspellen is, maar dat we er ons wel op kunnen voorbereiden door over mogelijke ontwikkelingen na te denken. Een scenariostudie bevat meerdere scenario's.
Sedentair	Met een vaste verblijfplaats.
Sociale cohesie	Een onderling gevoel van verbondenheid, solidariteit en vertrouwen.
Staatloze	Persoon die door geen enkele staat, krachtens diens wetgeving, als onderdaan wordt beschouwd.
Startup	Startend bedrijf met een vernieuwend idee.
Tekortberoep	Beroep waarvoor niet genoeg geschikte werknemers binnen de EU te vinden zijn.
Transnationaal	Grensoverschrijdend.
Unierecht	Het recht van de EU: het geheel van EU- Verdragen, verordeningen en richtlijnen, inclusief de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU. Ook wel 'acquis' genoemd.
Universalisten	Mensen die een meer universele invulling geven aan de begrippen rechtvaardigheid en staatsburgerschap.
Vergrijzing	Toename van het aandeel ouderen in de bevolking, waardoor ook de gemiddelde leeftijd stijgt.
Verordening	Wetgevingsinstrument van de EU. Een verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten van de EU.
Verzorgingsstaat	Een sociaal systeem waarin de staat primaire verantwoordelijkheid draagt voor het welzijn van de bevolking, zoals in kwesties van gezondheidszorg, onderwijs, werkgelegenheid en sociale zekerheid.
Visegrad-groep	Verbond tussen Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije. De groep verzet zich tegen de verdeelsleutel voor asielzoekers die de Europese Commissie heeft ingesteld.
Visie	Wenselijk geachte, toekomstige toestand van een beleidsvraagstuk.

Vluchteling	Persoon die zich buiten zijn/haar land van herkomst bevindt en die de bescherming van het land niet meer kan of wil inroepen omdat: • hij/zij een gegronde vrees voor vervolging heeft omwille van zijn/haar ras, religie, nationaliteit, politieke overtuiging of zijn/haar behoren tot een sociale groep of; • hij/zij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat bij uitzetting een reëel risico bestaat op ernstige schade, bestaande uit doodstraf of executie, folteringen, onmenselijke of vernederende behandelingen (EVRM) of; • hij/zij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat bij uitzetting een reëel risico bestaat op bestraffingen of 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 (EU kwalificatierichtlijn).
Vreemdeling	Ieder die de Nederlandse nationaliteit niet bezit en niet op grond van een wettelijke bepaling als Nederlander moet worden behandeld.
Vrij verkeer van personen	Het recht van de staatsburgers van de lidstaten van de EU en de Europese Economische Ruimte (EER: Liechtenstein, Noorwegen en IJsland) om vrij te reizen, te werken en te wonen in de genoemde staten.
Vruchtbaarheidscijfer	Het gemiddeld aantal geboren kinderen per vrouw.

BIJLAGE 4

Schematische uitwerking van de toetsing van de beleidsscenario's in de omgevingsscenario's

Inleiding

In deze bijlage worden de resultaten van de toetsing van de beleidsscenario's in de vier omgevingsscenario's weergegeven, op basis van de volgende indicatoren:

- Consistentie met internationale verhoudingen: In hoeverre past het beleid in de internationale verhoudingen zoals geschetst in het omgevingsscenario?
- Economisch profijt: In hoeverre kan Nederland economisch voordeel halen met dit beleid in het geschetste omgevingsscenario?
- Juridische haalbaarheid: Zijn voor de maatregelen in het geschetste omgevingsscenario verdrags- en wetswijzigingen nodig en is dit te realiseren?
- Draagvlak: In hoeverre is er draagvlak in de geschetste Nederlandse samenleving voor de maatregelen die horen bij de visie?
- Veiligheid: Wat is het effect van de maatregelen voor de interne veiligheid van de geschetste samenleving als geheel?

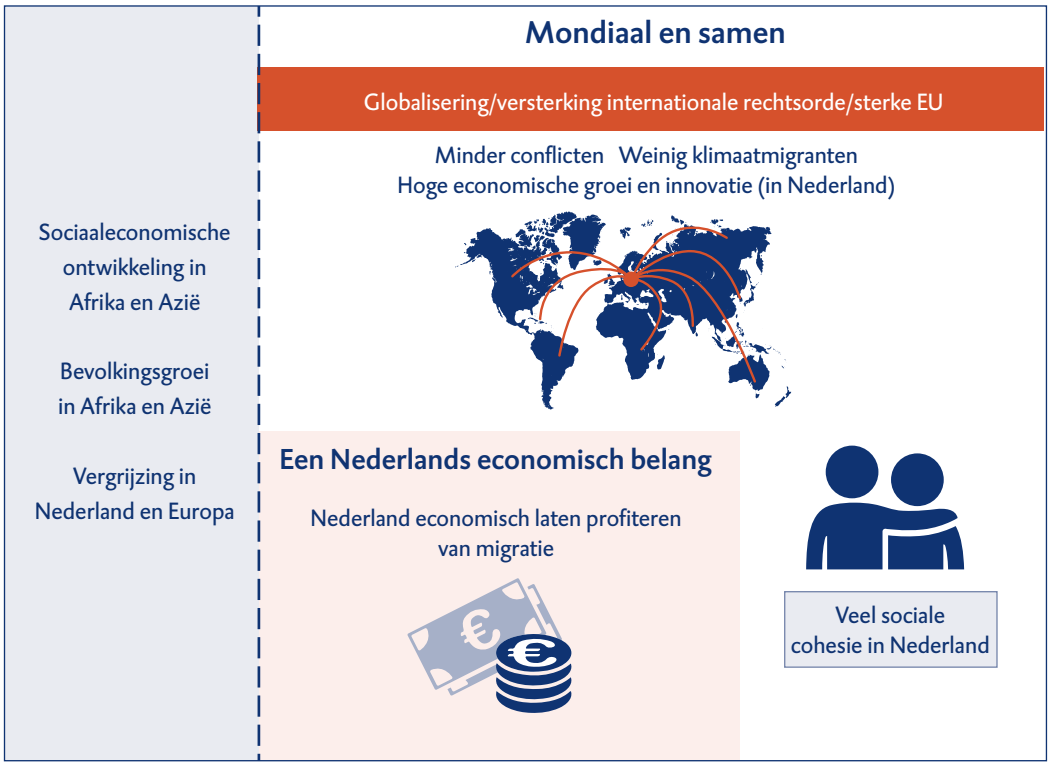
Uitleg over de gehanteerde schema's

De schema's zijn een gesimplificeerde weergave van een denkexercitie. Ze bieden inzicht in de afwegingen die de ACVZ heeft gemaakt bij de beantwoording van de vraag in hoeverre de beleidsscenario's toekomstbestendig zijn. Ze kunnen dienen als basis om verder na te denken over de toekomstbestendigheid van beleidsmaatregelen en om daarover met elkaar in discussie te gaan.

In de schema's zijn de indicatoren op een driepuntenschaal gescoord: + (groen), +/- (geel) en – (rood). De scores van de indicatoren zijn gebaseerd op meerdere argumenten, die in de schema's worden opgesomd en waarvoor een driepuntenschaal is gehanteerd: +, +-, of -. Als de onderliggende argumenten overwegend positief zijn kleurt de indicator groen, als de argumenten overwegend negatief zijn kleurt de indicator rood, en als de argumenten in evenwicht zijn kleurt de indicator geel. Aan alle argumenten is in dit schema zodoende een gelijk gewicht toegekend, terwijl in de werkelijkheid sommige argumenten zwaarder kunnen wegen dan andere. De weging van die argumenten hangt vaak samen met het normatieve kader van waaruit wordt geredeneerd. Als de lezer een andere weging aan de argumenten geeft, kan de uitkomst van de toets anders uitvallen. Ditzelfde zou natuurlijk kunnen gebeuren als de lezer argumenten schrapt, (omdat hij van oordeel is dat die niet relevant zijn) of toevoegt (omdat hij van oordeel is dat de ACVZ dat argument ten onrechte niet heeft meegenomen).

Een Nederlands economisch belang

Figuur 20. ***Een Nederlands economisch belang*** **in** ***Mondiaal en samen***



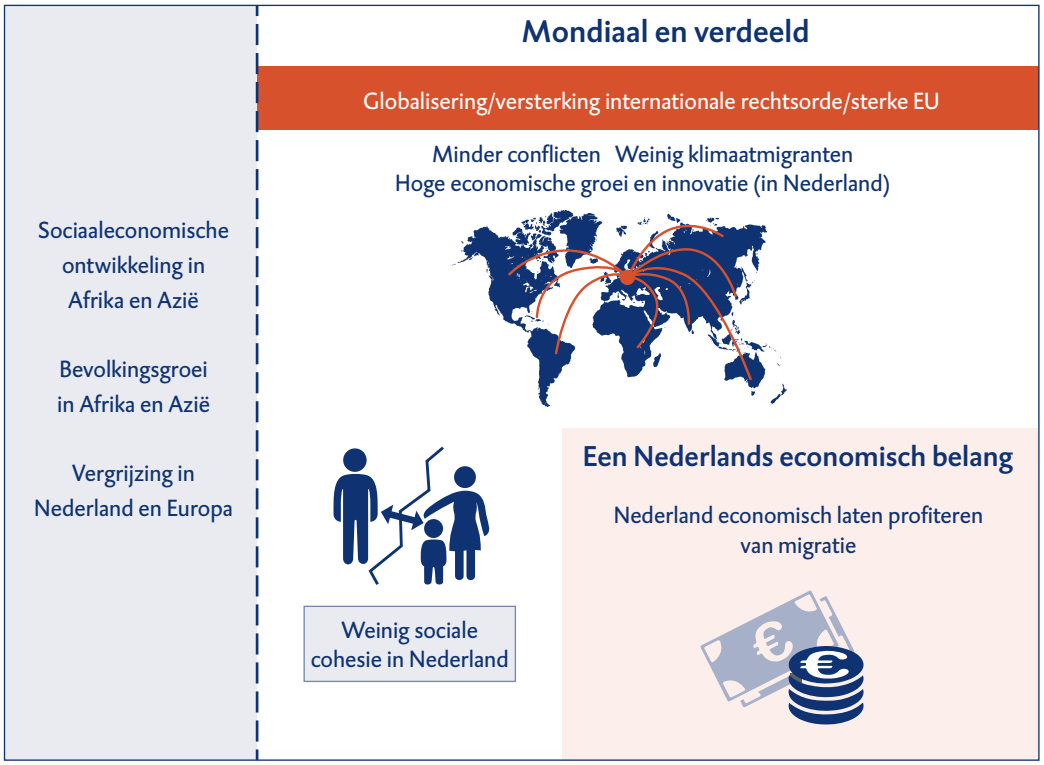
Het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* is het gemakkelijkst te realiseren in de wereld *Mondiaal en samen*. Het is goed mogelijk om het beleidsscenario op enkele punten aan te passen, zodat het nog beter aansluit bij de wereld zoals die in het omgevingsscenario wordt beschreven.		
Consistentie met internationale verhoudingen **+**	Het beleid past in een wereld waarin ook andere landen hun economie en arbeidsmarkt minder afschermen en het ook voor Nederlanders eenvoudiger wordt om in een ander land te gaan werken.	+
	Het faciliteren van een serieel of circulair arbeidsmigratiepatroon past goed in een globaliserende wereld.	+
	Facilitering van circulaire of seriële gezinsmigratie en een transnationaal gezinsleven past goed in een globaliserende wereld.	+
	Het aangrenzend buitenland beleid is goed in te passen in deze globaliserende wereld met een sterkere internationale rechtsorde.	+
Conclusie: De maatregelen die onze economie en arbeidsmarkt minder afschermen en die (tijdelijke) migratie faciliteren passen goed in een globaliserende wereld.		

Economisch profijt **+**	De focus op het binnenhalen en behouden van vluchtelingen en migranten met innovatieve en economische meerwaarde draagt bij aan het innovatieve karakter en de economische groei.	+
	Maatregelen die een snelle integratie van migranten en vluchtelingen mogelijk maken bespoedigen hun economische bijdrage aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	De verdere uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid kan dienen als prikkel en de economische groei ondersteunen.	+
	De verplichtingen voor het bedrijfsleven op het gebied van integratie van nieuwkomers en de terugkeer van migranten zonder verblijfsvergunning kan de groei- en innovatiekracht belemmeren. **Mogelijke aanpassing:** In deze wereld met een sterk sturende overheid kan de verantwoordelijkheid voor integratie en terugkeer bij de overheid blijven zodat het bedrijfsleven niet wordt belemmerd.	-
Conclusie: De groei- en innovatiekracht van de economie wordt door de maatregelen ondersteund en zal economisch profijt met zich meebrengen. De verplichtingen voor het bedrijfsleven kunnen belemmerend werken. Dit negatieve effect kan in deze wereld met een sterk sturende overheid relatief eenvoudig worden opgeheven door deze verantwoordelijkheid bij de staat te houden.		
Juridische haalbaarheid **-**	In de regio alleen vluchtelingen selecteren die van waarde zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt is niet mogelijk in een wereld waarin de verantwoordelijkheid voor opvang en hervestiging via internationale afspraken en verdragen is geregeld. **Mogelijke aanpassingen:** • De Nederlandse belangen op het gebied van asielmigratie moeten vooral in het buitenlandbeleid worden vormgegeven. Nederland kan internationaal bepleiten om bij de hervestiging van vluchtelingen criteria in te bouwen die zien op kansen voor de vluchteling om in zijn nieuwe land een bestaan op te bouwen. • In aanvulling op bestaande herverdelingsmechanismes kan het bedrijfsleven nog steeds gefaciliteerd worden om extra vluchtelingen te werven in de regio.	-
	Het is vanwege het totstandgekomen geharmoniseerde asielstelsel binnen de EU niet meer mogelijk om een eigen asielbeleid te hebben. Ook nationale aanmeldcentra zijn, gelet op de wereldwijde distributiemechanismes voor vluchtelingen, niet meer nodig. **Mogelijke aanpassingen:** Nationale aanmeldcentra kunnen worden opgeheven en de nationale asielprocedure kan worden beëindigd. Een kleine afdeling kan in overeenstemming met EU-regelgeving asielaanvragen afhandelen van *réfugiés sur place*[110] en vreemdelingen waarvan wegens humanitaire redenen niet kan worden gevergd dat zij naar een hotspot reizen om een asielaanvraag in te dienen.	-
	Maatregelen die vluchtelingen en gezinsmigranten uitsluiten van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap zolang zij geen economische bijdrage leveren zijn niet in overeenstemming met het huidige vluchtelingenverdrag en het EVRM. **Mogelijke aanpassing:** Aan tot Nederland toegelaten vluchtelingen en gezinsmigranten geen economische voorwaarden stellen voor een vergunning voor onbepaalde tijd en Nederlanderschap. Dit is niet nodig gelet op de internationale afspraken, de lage instroom en de economische voorspoed.	-
	Gezinsmigratie alleen toestaan aan economisch succesvolle migranten voldoet niet aan het EVRM. **Mogelijke aanpassing:** De regels van gezinsmigratie binnen de kaders van het EVRM houden. Dit is geen probleem gelet op de lage instroom en economische voorspoed.	-

110 Persoon die op het moment dat hij zijn land verliet niet, maar op een later tijdstip (wanneer hij zich in een ander land bevindt), wel als vluchteling kan worden aangemerkt.

Conclusie: Enkele maatregelen in het beleidskader voldoen niet aan de internationale verdragen en internationale juridische afspraken. Nederland heeft echter in deze wereld zelf ook veel belang bij de sterkere rechtsorde en de nadelen van het niet vasthouden aan dit beleidskader zijn te overzien. Het is beter om het beleid aan te passen aan de internationale afspraken.		
Draagvlak **+**	In een samenleving waarin de overheid er beter in slaagt de sociale scheidslijnen in de samenleving te verminderen en ook veel investeert in Nederlanders die hulp nodig hebben is er meer draagvlak voor een beleid dat veel kansen geeft aan nieuwkomers.	+
	Er zal voldoende draagvlak zijn voor maatregelen die een snelle integratie van asielzoekers en vluchtelingen mogelijk maken, gelet op de grote sociale cohesie in deze samenleving.	+
	Beleid dat erop gericht is te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen zijn als voor vreemdelingen zal het draagvlak ten goede komen.	+
	De verwachting is dat er in deze samenleving, met hoge economische groei en veel solidariteit, veel draagvlak is voor de investeringen in het flankerend internationaal beleid.	+
	De vele voordelen voor kansrijken en het restrictieve beleid voor kansarmen zal weerstand oproepen gelet op de grote sociale cohesie in deze samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Uit het oogpunt van solidariteit een quotum voor kansarme economische migranten instellen en hen werkervaringsplaatsen en opleidingen bieden. De selectie kan door loting plaatsvinden.	-
	Het uitzetten van gezinnen, soms na een lange tijd, omdat de ouders hun baan hebben verloren past niet in een samenleving met veel sociale cohesie. **Mogelijke aanpassing:** De regels op dit punt versoepelen. Dit sluit aan bij de aanpassing onder 'juridische houdbaarheid', om het beleid binnen de kaders van het EVRM te houden.	-
Conclusie: Er is in deze wereld voldoende draagvlak voor het beleid. Om het draagvlak te vergroten kan er aanvullend beleid worden ontwikkeld om kansarme migranten een steuntje in de rug te geven en kan het beleid op enkele punten worden versoepeld.		
Veiligheid **+/-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komt de veiligheid ten goede.	+
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor veiligheid van de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid zonder de mobiliteit van anderen te belemmeren.	-
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en het faciliteren van de mobiliteit anderzijds.		

Figuur 21. ***Een Nederlands economisch belang*** **in** ***Mondiaal en verdeeld***



Het is mogelijk om het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* uit te voeren in de wereld *Mondiaal en verdeeld*. Aanpassingen om de juridische houdbaarheid te vergroten zijn goed te realiseren. Het draagvlak voor het beleid is een belangrijk aandachtspunt en zal mogelijk om aanpassingen vragen die afbreuk doen aan de doelstelling van het beleidsscenario (Nederland economisch laten profiteren van migratie).		
Consistentie met internationale verhoudingen **+**	Het beleid past in een wereld waarin ook andere landen hun economie en arbeidsmarkt minder afschermen en het ook voor Nederlanders eenvoudiger wordt om in een ander land te gaan werken.	+
	Het faciliteren van een serieel of circulair arbeidsmigratiepatroon past goed in een globaliserende wereld.	+
	Facilitering van circulaire of seriële gezinsmigratie en een transnationaal gezinsleven past goed in een globaliserende wereld.	+
	Het aangrenzend buitenland beleid is goed in te passen in deze globaliserende wereld met een sterkere internationale rechtsorde.	+
Conclusie: De maatregelen die onze economie en arbeidsmarkt minder afschermen en die (tijdelijke) migratie faciliteren passen goed in een globaliserende wereld.		

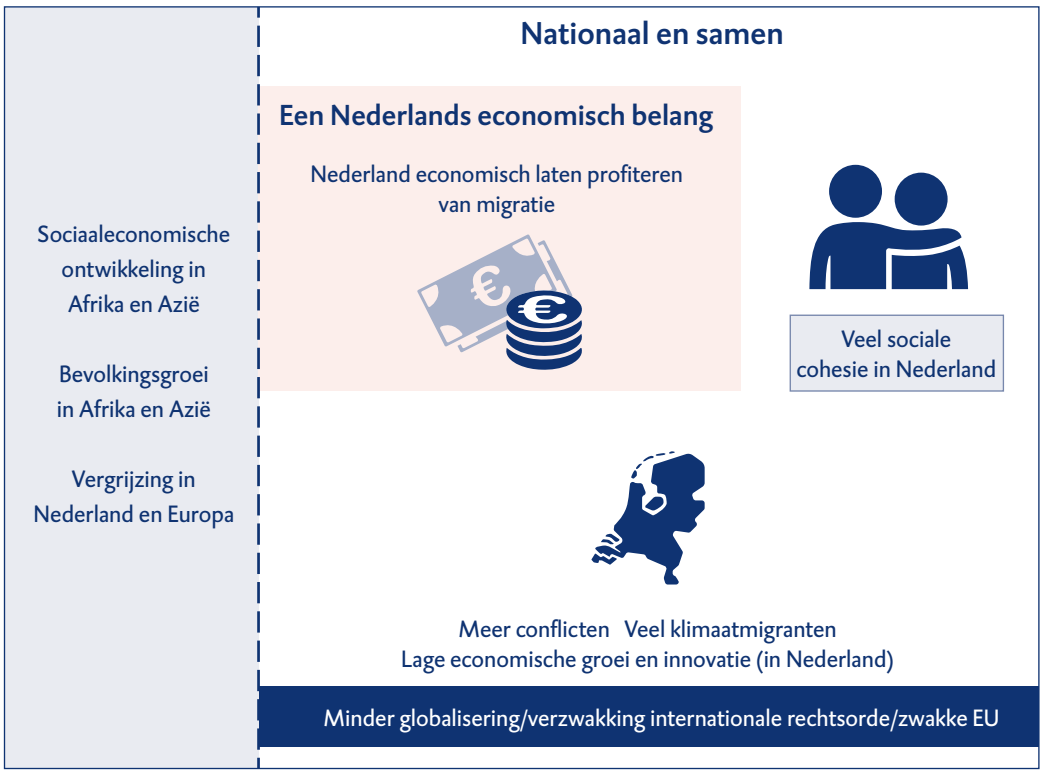
Economisch profijt **+**	De focus op het binnenhalen en behouden van vluchtelingen en migranten met innovatieve en economische meerwaarde draagt bij aan het innovatieve karakter en de economische groei.	+
	Maatregelen die een snelle integratie van migranten en vluchtelingen mogelijk maken bespoedigen hun economische bijdrage aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	De verdere uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid kan dienen als prikkel en de economische groei ondersteunen.	+
	De verplichtingen voor het bedrijfsleven op het gebied van integratie van nieuwkomers en de terugkeer van migranten zonder verblijfsvergunning kan de groei- en innovatiekracht belemmeren. **Mogelijke aanpassing:** In deze wereld met terugtredende overheid ligt het minder (dan bij *Mondiaal en samen*) voor de hand om de verantwoordelijkheid voor integratie en terugkeer van buitenlandse werknemers bij de overheid te houden, maar het is wel mogelijk om hiervoor te kiezen.	-
Conclusie: De groei- en innovatiekracht van de economie wordt door de maatregelen ondersteund en zal economisch profijt met zich meebrengen. De verplichtingen voor het bedrijfsleven kunnen belemmerend werken. Dit negatieve effect kan worden opgeheven door deze verantwoordelijkheid bij de staat te houden. Dit ligt echter minder voor de hand in deze wereld waarin de overheid zich terugtrekt, dan in *Mondiaal en samen*.		
Juridische haalbaarheid **-**	In de regio alleen vluchtelingen selecteren die van waarde zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt is niet mogelijk in een wereld waarin de verantwoordelijkheid voor opvang en hervestiging via internationale afspraken en verdragen is geregeld. **Mogelijke aanpassingen:** • De Nederlandse belangen op het gebied van asielmigratie moeten vooral in het buitenlandbeleid worden vormgegeven. Nederland kan internationaal bepleiten om bij de hervestiging van vluchtelingen criteria in te bouwen die zien op kansen voor de vluchteling om in zijn nieuwe land een bestaan op te bouwen. • In aanvulling op bestaande herverdelingsmechanismes kan het bedrijfsleven nog steeds gefaciliteerd worden om extra vluchtelingen te werven in de regio.	-
	Het is vanwege het totstandgekomen geharmoniseerde asielstelsel binnen de EU niet meer mogelijk om een eigen asielbeleid te hebben. Ook nationale aanmeldcentra zijn, gelet op de wereldwijde distributiemechanismes voor vluchtelingen niet meer nodig. **Mogelijke aanpassingen:** Nationale aanmeldcentra kunnen worden opgeheven en de nationale asielprocedure kan worden beëindigd. Een kleine afdeling kan in overeenstemming met EU-regelgeving asielaanvragen afhandelen van *réfugiés sur place*[111] en vreemdelingen waarvan wegens humanitaire redenen niet kan worden gevergd dat zij naar een hotspot reizen om een asielaanvraag in te dienen.	-
	Maatregelen die vluchtelingen en gezinsmigranten uitsluiten van een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap zolang zij geen economische bijdrage leveren zijn niet in overeenstemming met het huidige vluchtelingenverdrag en het EVRM. **Mogelijke aanpassing:** Aan tot Nederland toegelaten vluchtelingen en gezinsmigranten geen economische voorwaarden stellen voor een vergunning voor onbepaalde tijd en Nederlanderschap. Dit is niet nodig gelet op de internationale afspraken, de lage instroom en de economische voorspoed.	-
	Gezinsmigratie alleen toestaan aan economisch succesvolle migranten voldoet niet aan het EVRM. **Mogelijke aanpassing:** De regels van gezinsmigratie binnen de kaders van het EVRM houden. Dit is geen probleem gelet op de lage instroom en economische voorspoed.	-

111 Persoon die op het moment dat hij zijn land verliet niet, maar op een later tijdstip (wanneer hij zich in een ander land bevindt), wel als vluchteling kan worden aangemerkt.

Conclusie: Enkele maatregelen in het beleidskader voldoen niet aan de internationale verdragen en internationale juridische afspraken. Nederland heeft echter in deze wereld zelf ook veel belang bij de sterkere rechtsorde en de nadelen van het niet vasthouden aan dit beleidskader zijn te overzien. Het is beter om het beleid aan te passen aan de internationale afspraken.		
Draagvlak **+/-**	Een migratiebeleid dat zich richt op het binnenhalen van vluchtelingen en migranten die snel een economische bijdrage kunnen leveren kan op draagvlak rekenen in een wereld waarin competitie centraal staat.	+
	De verdere uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid past goed. De onderlinge solidariteit onder Nederlanders kan ermee worden versterkt, terwijl buitenstaanders in eerste instantie meer op eigen kracht moeten vertrouwen.	+
	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn zal het draagvlak onder het deel van de Nederlandse bevolking dat vreest voor verdringing op de arbeids- en woningmarkt vergroten.	+
	In een gepolariseerde samenleving valt te verwachten dat Nederlanders die aan de kant zijn komen te staan zich hard zullen afzetten tegen het toelaten van vreemdelingen die economisch succesvoller zijn dan zij. **Mogelijke aanpassing:** Het is denkbaar om een restrictiever toelatingsbeleid te gaan voeren, maar dit zal ten koste gaan van het economisch profijt en niet consistent zijn met de wereld waarin we ons bevinden.	-
	In een gepolariseerde samenleving valt te verwachten dat Nederlanders die aan de kant zijn komen te staan zich hard zullen afzetten tegen de vele investeringen in de integratie van vluchtelingen en gezinsmigranten. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeringen in de eigen bevolking, onder meer door onderwijs, arbeidsmarktbeleid en investeringen in sociale zekerheid kan de polarisatie verminderen.	-
	Er zal in deze wereld, waarin de Nederlandse bevolking in toenemende mate op zichzelf is aangewezen, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het flankerend internationaal beleid. **Mogelijke aanpassing:** Het is mogelijk om de investeringen in het internationaal beleid terug te schroeven. Dit is echter niet consistent met de internationale wereld waarin we ons bevinden en zal ook ten koste gaan van het economisch profijt.	-
Conclusie: Er zal bij het bedrijfsleven en het universalistische ingestelde deel van de bevolking voldoende draagvlak zijn voor dit beleid, maar niet bij de Nederlanders die in deze wereld aan de kant zijn komen te staan. Het beleid kan zodoende de polarisatie in de samenleving vergroten. Om het draagvlak te vergroten kan er meer worden geïnvesteerd in de eigen bevolking. In aanvulling daarop kan er voor worden gekozen om een restrictiever beleid te voeren, ook voor economisch succesvollere migranten en om de investeringen in het flankerend buitenlandbeleid terug te schroeven. Dit zal ten koste gaan van de consistentie in relatie tot de wereld om ons heen, het economisch profijt en, voor wat betreft de investeringen in het flankerend beleid, de veiligheid.		

Veiligheid **-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komt de veiligheid ten goede.	**+**
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de veiligheid van de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid zonder de mobiliteit van anderen te belemmeren.	**-**
	Het beleid zorgt voor een verdere verdieping van de scheidslijnen in deze samenleving, waarbij groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeringen in de eigen bevolking, onder meer door onderwijs, arbeidsmarktbeleid en investeringen in sociale zekerheid kan de polarisatie verminderen.	**-**
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en het faciliteren van de mobiliteit anderzijds. Extra aandachtspunt daarbij is het risico dat het beleid bijdraagt aan een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving, waardoor groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan.		

Figuur 22. ***Een Nederlands economisch belang*** **in** ***Nationaal en samen***

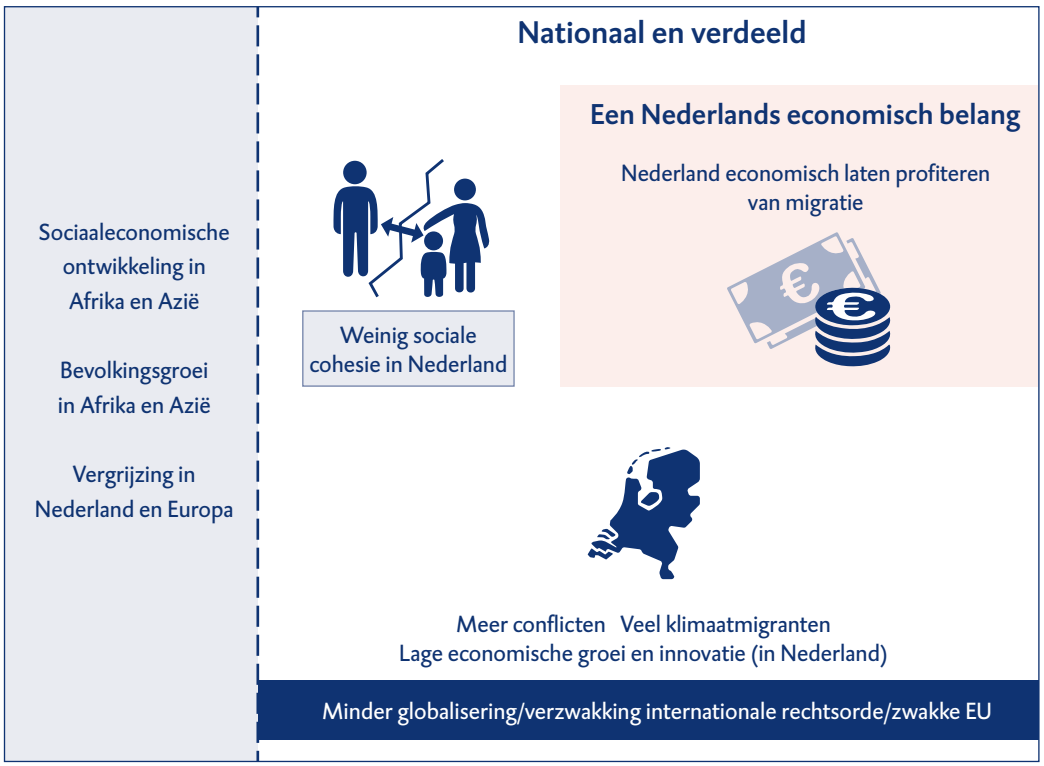


Het is mogelijk om het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* uit te voeren in de wereld *Nationaal en samen*. Het beleid is echter niet consistent in relatie tot de deglobaliserende wereld. Er zijn een aantal aanpassingen nodig, vooral in het toelatingsbeleid voor asielzoekers en vluchtelingen. Ook een aanscherping van het toelatingsbeleid voor economische migranten, die overigens wel binnen de kaders te realiseren is, ligt voor de hand.		
Consistentie met internationale verhoudingen **-**	Een migratiebeleid dat de focus heeft liggen op het binnenhalen van arbeidskrachten valt niet goed te rijmen met een wereld van deglobalisering, nulgroei en weinig innovatie. **Mogelijke aanpassing:** Een scherp beleid voor arbeidsmigratie voeren en alleen 'tekortberoepen' toelaten, quotum in de Wav waar nodig op nul zetten.	-
	Het beleid past niet in een wereld waarin andere landen hun economie en arbeidsmarkt steeds meer afschermen en het voor Nederlanders moeilijker wordt om in een ander land te gaan werken. **Mogelijke aanpassing:** Zie hierboven	-
	Het faciliteren van een serieel of circulair migratiepatroon past niet goed in een wereld die deglobaliseert. **Mogelijke aanpassing:** Het faciliteren van een serieel of circulair migratiepatroon en een transnationaal gezinsleven lage prioriteit geven.	-
	Het aangrenzend beleid past niet goed in een wereld met een verzwakte internationale rechtsorde en een toenemend protectionisme. **Mogelijke aanpassing:** Dit deel van het beleid laten vallen.	-

	Het selecteren van kansrijke vluchtelingen kan het ongewenste neveneffect van een braindrain vanuit vluchtelingenkampen uit de regio hebben, zeker als meer landen een vergelijkbaar beleid voeren. Dit kan tot gevolg hebben dat de wereldwijde ongelijkheid nog groter wordt en de grondoorzaken van gedwongen migratie worden vergroot. Dit is een groter probleem in de omgevingsscenario's *Nationaal* waarin veel conflicten zijn en de migratiedruk hoog is dan in de omgevingsscenario's *Mondiaal*. **Mogelijke aanpassing:** Geen vluchtelingen selecteren in de regio. De arbeidsmarkt is immers verzadigd en internationaal zijn er geen verplichtingen.	-
Conclusie: Het beleid is niet consistent met de wereld om ons heen, die deglobaliseert en waarin er sprake is van een toenemend protectionisme.		
Economisch profijt **+**	Ook in deze wereld van deglobalisering, nulgroei en weinig innovatie is het mogelijk om profijt te hebben van dit beleidsscenario. Er zijn immers veel mogelijkheden om vluchtelingen en migranten die wel nodig zijn te selecteren. De aantallen zullen alleen lager zijn dan in de werelden *Mondiaal* maar het model biedt alle ruimte om daarmee te schuiven.	+
	Maatregelen die een snelle integratie van migranten en vluchtelingen mogelijk maken bespoedigen hun economische bijdrage aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	De verdere uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid kan het stelsel, dat onder druk is komen te staan, beschermen.	+
	De mogelijkheid om in de aanmeldcentra voor asielzoekers een economische verblijfsvergunning te krijgen en het beleid waarin iedereen die een baan vindt hier mag blijven heeft een aantrekkingskracht op vluchtelingen en migranten in een wereld waarin de migratiedruk gelet op de hoge aantallen vluchtelingen en klimaatmigranten hoog is. Bovendien zal terugkeer moeilijker zijn in een wereld waarin veel landen een isolationistische koers varen. Dit kan ons op hoge kosten jagen. **Mogelijke aanpassing:** Deze maatregelen kunnen vanuit kostenoogpunt beter worden geschrapt.	-
	De verplichtingen voor het bedrijfsleven op het gebied van integratie van nieuwkomers en de terugkeer van migranten zonder verblijfsvergunning kan de groei- en innovatiekracht belemmeren. **Mogelijke aanpassing:** In deze wereld waarin er weinig behoefte is aan arbeidsmigranten en de overheid minder geld te besteden heeft ligt het minder (dan bij *Mondiaal en samen*) voor de hand om de verantwoordelijkheid voor integratie en terugkeer van werknemers bij de overheid te houden, maar het is wel mogelijk om hiervoor te kiezen.	-
Conclusie: De meeste maatregelen voor economische migratie zijn flexibel genoeg om ook in een periode van nulgroei profijt met zich te kunnen meebrengen. Het voorgestelde *toelatingsbeleid* voor asielzoekers en vluchtelingen past niet in deze wereld vanwege de aanzuigende werking op economische migranten waaraan niet veel behoefte is. Het *integratiebeleid* kan wel profijt opleveren.		
Juridische haalbaarheid **+**	Het is in deze wereld, waarin er geen wereldwijde herverdelingsmechanismen zijn mogelijk om in de regio alleen vluchtelingen te selecteren die van waarde zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt.	+
	Het is in deze wereld, waarin de EU en de internationale rechtsorde verzwakt zijn gemakkelijker om een eigen asielbeleid- en gezinsmigratiebeleid te voeren.	+
Conclusie: Het is in een wereld waarin de internationale rechtsorde verzwakt is eenvoudiger om een eigen vreemdelingenbeleid te voeren, dat (op dit moment) op enkele punten strijdig is met internationale afspraken.		

Draagvlak **+/-**	De verplichtingen van het bedrijfsleven op het gebied van integratie van nieuwkomers en de terugkeer van migranten zonder verblijfsvergunning en de uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid kan bijdragen aan het behouden van draagvlak voor dit immigratiebeleid in een samenleving waarin er veel druk ligt op de collectieve lasten.	+
	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn zal het draagvlak onder het deel van de Nederlandse bevolking dat vreest voor verdringing op de arbeids- en woningmarkt vergroten.	+
	De bijdrage die economisch succesvolle migranten aan het in stand houden van de verzorgingsstaat kunnen leveren kan positief gewaardeerd worden.	+
	Maatregelen die een snelle integratie van asielzoekers en vluchtelingen mogelijk maken passen goed bij het solidaire karakter van deze samenleving.	+
	Vooral de mogelijkheid om in de aanmeldcentra voor asielzoekers een economische verblijfsvergunning te krijgen en het beleid waarin iedereen die een baan vindt hier mag blijven zal vrees voor een aanzuigende werking op asielzoekers en voor verdringing op de arbeidsmarkt met zich meebrengen. **Mogelijke aanpassing:** Deze maatregelen kunnen beter worden geschrapt.	-
	Het uitzetten van gezinnen, soms na een lange tijd, omdat de ouders hun baan hebben verloren past niet in een samenleving met veel sociale cohesie. **Mogelijke aanpassing:** De regels op dit punt versoepelen, ten koste van het economisch profijt.	-
	De vele voordelen voor kansrijken en het restrictieve beleid voor kansarmen past niet goed in een samenleving waarin veel solidariteit is. **Mogelijke aanpassing:** Ook aan kansarme migranten na verloop van tijd een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en toegang tot het Nederlanderschap toestaan, ten koste van het economisch profijt.	-
	Er zal in deze wereld, waarin de Nederlandse regering moeite heeft de verzorgingsstaat in stand te houden, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het flankerend internationaal beleid. **Mogelijke aanpassing:** Het is mogelijk om de investeringen in het internationaal beleid terug te schroeven. Dit zal ten koste gaan van het economisch profijt.	-
Conclusie: De grote sociale cohesie biedt voldoende draagvlak voor een beleid dat een balans vindt tussen de belangen van de samenleving enerzijds en die van de nieuwkomers anderzijds en dat focust op de bijdrage die de nieuwkomers kunnen leveren aan het instandhouden van de verzorgingsstaat. De mogelijkheid om in de aanmeldcentra voor asielzoekers een economische verblijfsvergunning te krijgen en het beleid waarin iedereen die een baan vindt hier mag blijven kunnen die balans verstoren en kan daarom beter worden geschrapt. Anderzijds kunnen de harde eisen aan migranten die hier al lang verblijven uit het oogpunt van solidariteit mogelijk worden versoepeld.		
Veiligheid **+/-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komt de veiligheid ten goede.	+
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid zonder de mobiliteit van anderen te belemmeren.	-
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en, daar waar nodig, het faciliteren van de mobiliteit anderzijds.		

Figuur 23. ***Een Nederlands economisch belang*** **in** ***Nationaal en verdeeld***



Het beleidsscenario *Een Nederlands economisch belang* is het moeilijkst te realiseren in de wereld *Nationaal en verdeeld*. Het beleid is niet consistent in relatie tot de deglobaliserende wereld en er zal weinig draagvlak voor zijn. Er zijn een aantal grondige aanpassingen nodig, vooral in het toelatingsbeleid voor asielzoekers en vluchtelingen. Ook een aanscherping van het toelatingsbeleid voor economische migranten, die overigens wel binnen de kaders te realiseren is, ligt voor de hand.

Consistentie met internationale verhoudingen **-**	Een migratiebeleid dat de focus heeft liggen op het binnenhalen van arbeidskrachten valt niet goed te rijmen met een wereld van deglobalisering, nulgroei en weinig innovatie. **Mogelijke aanpassing:** Een scherp beleid voor arbeidsmigratie voeren en alleen 'tekortberoepen' toelaten, quotum in de Wav waar nodig op nul zetten.	-
	Het beleid past niet in een wereld waarin andere landen hun economie en arbeidsmarkt steeds meer afschermen en het voor Nederlanders moeilijker wordt om in een ander land te gaan werken. **Mogelijke aanpassing:** Zie hierboven.	-
	Het faciliteren van een serieel of circulair migratiepatroon past niet goed in een wereld die deglobaliseert. **Mogelijke aanpassing**: Het faciliteren van een serieel of circulair migratiepatroon en een transnationaal gezinsleven lage prioriteit geven.	-
	Het aangrenzend beleid past niet goed in een wereld met een verzwakte internationale rechtsorde en een toenemend protectionisme. **Mogelijke aanpassing:** Dit deel van het beleid laten vallen.	-

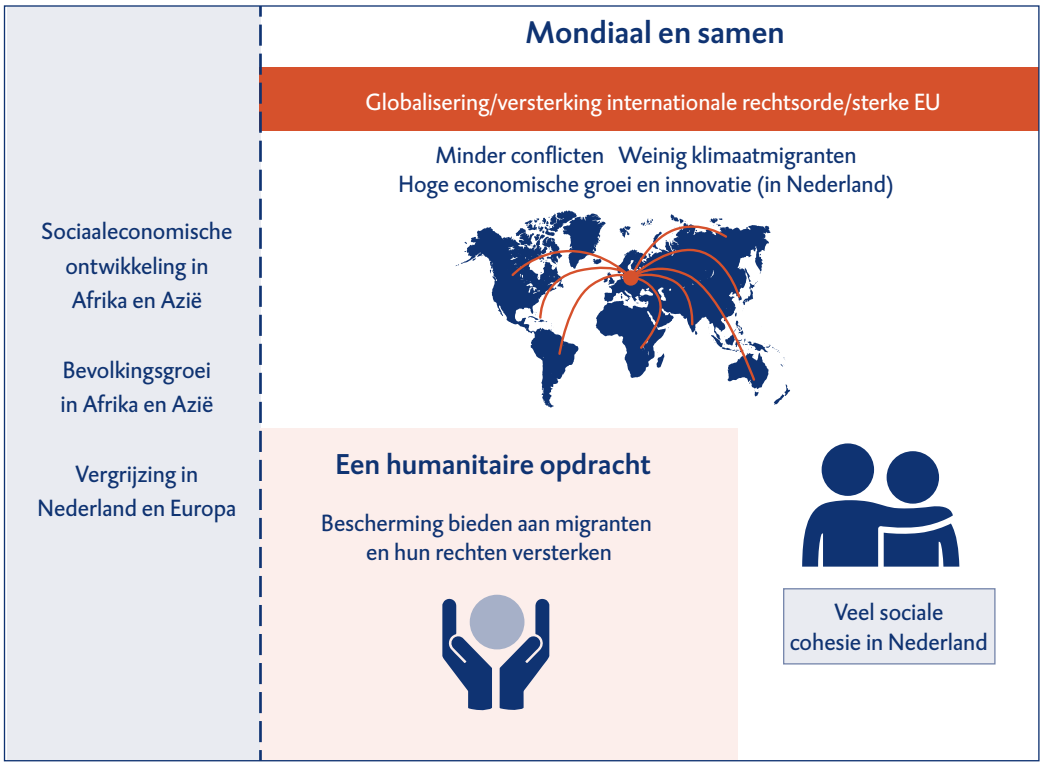
	Het selecteren van kansrijke vluchtelingen kan het ongewenste neveneffect van een braindrain vanuit vluchtelingenkampen uit de regio hebben, zeker als meer landen een vergelijkbaar beleid voeren. Dit kan tot gevolg hebben dat de wereldwijde ongelijkheid nog groter wordt en de grondoorzaken van gedwongen migratie worden vergroot. Dit is een groter probleem in de omgevingsscenario's *Nationaal* waarin veel conflicten zijn en de migratiedruk hoog is dan in de omgevingsscenario's *Mondiaal*. **Mogelijke aanpassing:** Geen vluchtelingen selecteren in de regio. De arbeidsmarkt is immers verzadigd en internationaal zijn er geen verplichtingen.	-
Conclusie: Het beleid is niet consistent met de wereld om ons heen, die deglobaliseert en waarin er sprake is van een toenemend protectionisme.		
Economisch profijt **+**	Ook in deze wereld van deglobalisering, nulgroei en weinig innovatie is het mogelijk om profijt te hebben van dit beleidsscenario. Er zijn immers veel mogelijkheden om vluchtelingen en migranten die wel nodig zijn te selecteren. De aantallen zullen alleen lager zijn dan in de werelden *Mondiaal* maar het model biedt alle ruimte om daarmee te schuiven.	+
	Maatregelen die een snelle integratie van migranten en vluchtelingen mogelijk maken bespoedigen hun economische bijdrage aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	De verdere uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid kan het stelsel, dat onder druk is komen te staan, beschermen.	+
	De mogelijkheid om in de aanmeldcentra voor asielzoekers een economische verblijfsvergunning te krijgen en het beleid waarin iedereen die een baan vindt hier mag blijven heeft een aantrekkingskracht op vluchtelingen en migranten in een wereld waarin de migratiedruk gelet op de hoge aantallen vluchtelingen en klimaatmigranten hoog is. Bovendien zal terugkeer moeilijker zijn in een wereld waarin veel landen een isolationistische koers varen. Dit kan ons op hoge kosten jagen. **Mogelijke aanpassing:** Deze maatregelen kunnen vanuit kostenoogpunt beter worden geschrapt.	-
	De verplichtingen voor het bedrijfsleven op het gebied van integratie van nieuwkomers en de terugkeer van migranten zonder verblijfsvergunning kan de groei- en innovatiekracht belemmeren. **Mogelijke aanpassing:** In deze wereld waarin er weinig behoefte is aan arbeidsmigranten en de overheid minder geld te besteden heeft ligt het minder (dan bij *Mondiaal en samen*) voor de hand om de verantwoordelijkheid voor integratie en terugkeer van werknemers bij de overheid te houden, maar het is wel mogelijk om hiervoor te kiezen.	-
Conclusie: De meeste maatregelen voor economische migratie zijn flexibel genoeg om ook in een periode van nulgroei profijt met zich te kunnen meebrengen. Het voorgestelde *toelatingsbeleid* voor asielzoekers en vluchtelingen past niet in deze wereld vanwege de aanzuigende werking op economische migranten waaraan niet veel behoefte is. Het *integratiebeleid* kan wel profijt opleveren.		
Juridische haalbaarheid **+**	Het is in deze wereld, waarin er geen wereldwijde herverdelingsmechanismen zijn mogelijk om in de regio alleen vluchtelingen te selecteren die van waarde zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt.	+
	Het is in deze wereld, waarin de EU en de internationale rechtsorde verzwakt zijn gemakkelijker om een eigen asielbeleid- en gezinsmigratiebeleid te voeren.	+
Conclusie: Het is in een wereld waarin de internationale rechtsorde verzwakt is eenvoudiger om een eigen vreemdelingenbeleid te voeren, dat (op dit moment) op enkele punten strijdig is met internationale afspraken.		

Draagvlak **-**	Een migratiebeleid dat zich richt op het binnenhalen van vluchtelingen en migranten die snel een economische bijdrage kunnen leveren kan op draagvlak rekenen in een wereld waarin competitie centraal staat.	**+**
	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn zal het draagvlak onder het deel van de Nederlandse bevolking dat vreest voor verdringing op de arbeids- en woningmarkt vergroten.	**+**
	In een gepolariseerde samenleving valt te verwachten dat Nederlanders die aan de kant zijn komen te staan zich hard zullen afzetten tegen het toelaten van vreemdelingen die economisch succesvoller zijn dan zij. **Mogelijke aanpassing:** Het is denkbaar om een restrictiever toelatingsbeleid te gaan voeren, maar dit zal ten koste gaan van het economisch profijt.	**-**
	Vooral de mogelijkheid om in de aanmeldcentra voor asielzoekers een economische verblijfsvergunning te krijgen en het beleid waarin iedereen die een baan vindt hier mag blijven zal vrees voor een aanzuigende werking op asielzoekers en voor verdringing op de arbeidsmarkt met zich meebrengen. **Mogelijke aanpassing:** Deze maatregelen kunnen beter worden geschrapt.	**-**
	In een gepolariseerde samenleving valt te verwachten dat Nederlanders die aan de kant zijn komen te staan zich hard zullen afzetten tegen de vele investeringen in de integratie van vluchtelingen en gezinsmigranten. **Mogelijke aanpassing:** Het integratiebeleid versoberen en aanpassen aan de maatschappij waarin de overheid zich in toenemende mate terugtrekt en waarin het budget beperkt is, dit ten koste van het economisch profijt.	**-**
	Er zal in deze wereld, waarin de Nederlandse bevolking in toenemende mate op zichzelf is aangewezen, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het flankerend internationaal beleid. **Mogelijke aanpassing:** Het is mogelijk om de investeringen in het internationaal beleid terug te schroeven. Dit zal ten koste gaan van het economisch profijt.	**-**
	De verdere uitbouw van het ingroeimodel voor sociale zekerheid is mogelijk onvoldoende in een wereld waarin drastisch is bezuinigd op de sociale zekerheid van de eigen bevolking. **Mogelijke aanpassing:** Het ingroeimodel voor sociale zekerheid aanpassen aan de maatschappelijke werkelijkheid.	**-**
Conclusie: Het voorgestelde beleid zal de polarisatie in de samenleving verder doen toenemen en is moeilijk uit te leggen aan de groep Nederlanders die in deze wereld aan de kant is komen te staan. De focus op de bijdrage die de nieuwkomers kunnen leveren verzacht dit nog enigszins, maar waarschijnlijk onvoldoende. Vanuit het oogpunt van het draagvlak is het beter om het beleid aan te passen aan de maatschappelijke werkelijkheid.		

Veiligheid **-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komt de veiligheid ten goede.	**+**
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid.	**-**
	Het beleid zorgt voor een verdere verdieping van de scheidslijnen in deze samenleving, waarbij groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeringen in de eigen bevolking, onder meer door onderwijs, arbeidsmarktbeleid en investeringen in sociale zekerheid kan de polarisatie verminderen.	**-**
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en, daar waar nodig, het faciliteren van de mobiliteit anderzijds. Extra aandachtspunt daarbij is het risico dat het beleid bijdraagt aan een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving, waardoor groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan.		

Een humanitaire opdracht

Figuur 24. ***Een humanitaire opdracht*** **in** ***Mondiaal en samen***

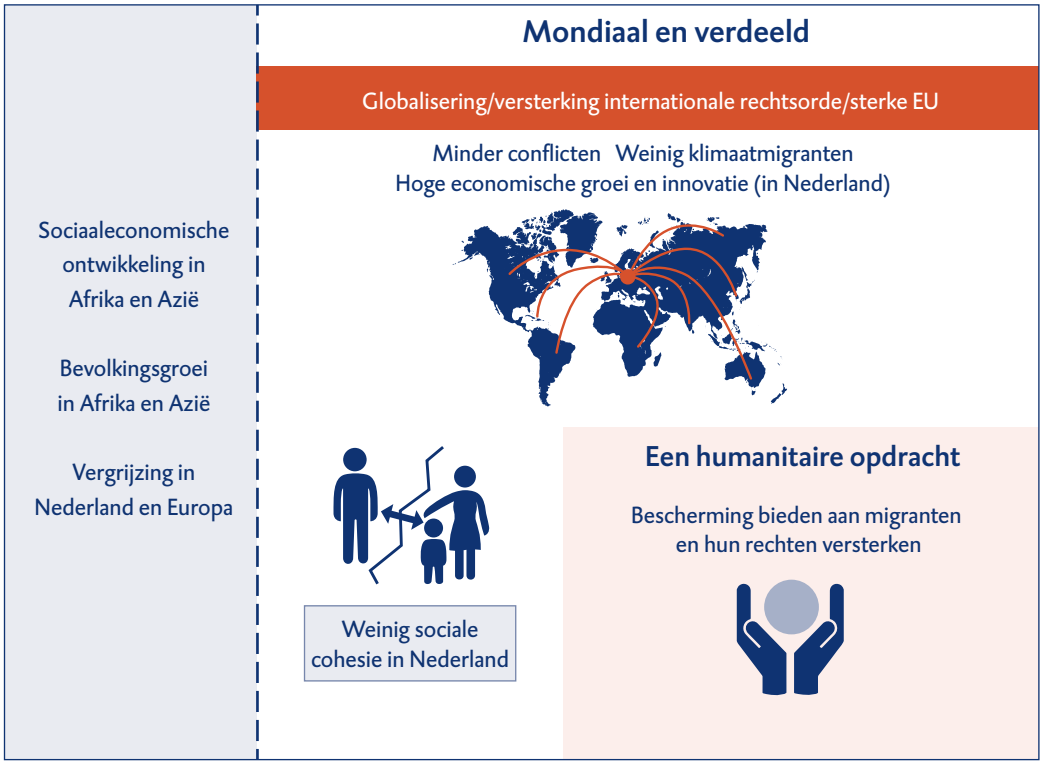


Het beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* is het gemakkelijkst te realiseren in de wereld *Mondiaal en samen* en behoeft in deze wereld nauwelijks aanpassingen. Enige waakzaamheid voor de mogelijk aanzuigende werking van het model op laagopgeleide vreemdelingen is geboden in geval de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelt dat hier nauwelijks behoefte aan bestaat.		
Consistentie met internationale verhoudingen **+**	Het creëren van legale migratiekanalen past goed in een omgevingsscenario van globalisering en internationale specialisatie.	+
	Een gezinsmigratiebeleid dat de wijze waarop en met wie vreemdelingen hun gezinsleven wensen in te vullen respecteert past in een geglobaliseerde wereld.	+
	Het aangrenzend buitenland beleid is goed in te passen in deze globaliserende wereld met een sterkere internationale rechtsorde.	+
Conclusie: De maatregelen passen goed in een geglobaliseerde wereld.		

Economisch profijt **+/-**	De aandacht voor de economische mogelijkheden van vluchtelingen en migranten, zoals het faciliteren van startende bedrijven en het investeren in opleidingen kan bespoedigen dat vluchtelingen en migranten een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het beleidsscenario heeft mogelijk een aanzuigende werking op laagopgeleide vreemdelingen die een veiliger en/of beter bestaan zoeken. Er is elders op de wereld echter ook sprake van een hoge economische groei en een betere bescherming van vluchtelingen, zodat dit effect mogelijk beperkt blijft of zelfs kan omslaan in een gewenst en nastrevenswaardig effect. Dat kan vooral het geval zijn als de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelt dat er grote tekorten aan arbeidskrachten ontstaan op het laaggeschoolde en mbo-niveau. **Mogelijke aanpassingen:** Mocht de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelen dat er weinig behoefte is aan laag- en middelbaargeschoold personeel, kan het toelatingsbeleid beter wat strikter worden vormgegeven.	+/-
	Het model kost aanvankelijk veel geld, omdat er veel wordt geïnvesteerd in vluchtelingen en migranten. **Mogelijke aanpassingen:** Het beleid hoeft niet te worden aangepast in deze wereld met hoge economische groei en veel sociale cohesie. Het kortetermijnbelang kan beter opzij worden geschoven voor het langetermijnbelang. De investeringen kunnen bespoedigen dat de vluchtelingen en migranten een bijdrage leveren aan de samenleving.	-
Conclusie: Het model kost aanvankelijk geld, maar dit kan gezien worden als een langetermijninvestering die Nederland zich kan veroorloven en die uiteindelijk geld oplevert. De aanzuigende werking op laagopgeleide vreemdelingen is een risicofactor als Nederland daar in de toekomst weinig behoefte aan blijkt te hebben.		
Juridische haalbaarheid **+**	Het internationale deel van het asielbeleid past goed in een wereld waarin de internationale rechtsorde, waaronder het vluchtelingenrecht, zich verder ontwikkelt en er op mondiaal en EU-niveau afspraken zijn gemaakt om vluchtelingen te verdelen.	+
	Het beleid past goed in de juridische werkelijkheid van deze wereld, waarin het vluchtelingenverdrag is aangepast en ook overlevingsmigranten onder de definitie van vluchteling vallen.	+
	Het gezinsmigratiebeleid voldoet ruimschoots aan de normen van het EVRM.	+
	Het is niet meer mogelijk om een eigen asielbeleid te hebben. Ook nationale aanmeldcentra zijn niet meer nodig. **Mogelijke aanpassingen:** Nationale aanmeldcentra kunnen worden opgeheven en de nationale asielprocedure kan worden beëindigd. Een kleine afdeling kan in overeenstemming met EU-regelgeving asielaanvragen afhandelen van *réfugiés sur place* en vreemdelingen waarvan wegens humanitaire redenen niet kan worden gevergd dat zij naar een hotspot reizen om een asielaanvraag in te dienen.	-
Conclusie: De juridische houdbaarheid van de maatregelen in deze wereld is groot en Nederland heeft zelf ook veel belang bij een sterke internationale rechtsorde. Nederland kan haar asielprocedure relatief eenvoudig afstemmen op de internationale afspraken.		

Draagvlak **+**	In een samenleving waarin de overheid er beter in slaagt de sociale scheidslijnen in de samenleving te verminderen en ook veel investeert in Nederlanders die hulp nodig hebben zal er veel draagvlak zijn om die solidariteit ook te tonen met vluchtelingen en migranten en om een snelle toegang tot de Nederlandse samenleving te faciliteren.	+
	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer tenminste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn als voor vreemdelingen past goed in deze solidaire samenleving.	+
	De verwachting is dat er in deze samenleving, met hoge economische groei en veel solidariteit, veel draagvlak is voor de investeringen in het flankerend internationaal beleid.	+
	De introductie van het *ius soli* kan bijdragen aan het verder vergroten van de sociale cohesie, omdat het uitdraagt dat iedereen die hier geboren wordt, erbij hoort.	+
Conclusie: In deze samenleving met veel sociale cohesie en een hoge economische groei zal er veel draagvlak zijn voor een humanitair en inclusief vluchtelingen- en migratiebeleid.		
Veiligheid **+/-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komt de veiligheid ten goede.	+
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid.	-
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en een uitnodigend asiel- en migratiebeleid anderzijds.		

Figuur 25. ***Een humanitaire opdracht*** **in** ***Mondiaal en verdeeld***

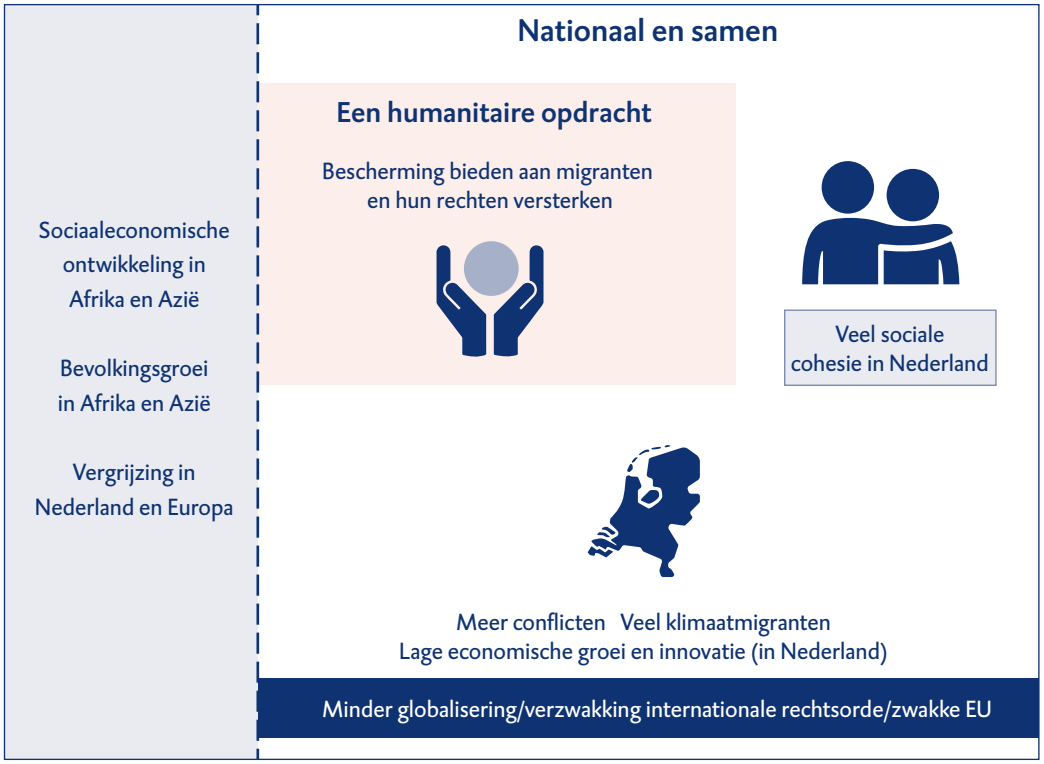


Het beleidsscenario kan worden gerealiseerd in de wereld *Mondiaal en verdeeld*. Er zal echter weinig draagvlak voor zijn. Dit zal mogelijk om aanpassingen vragen die afbreuk doen aan de doelstelling van het beleidsscenario, maar kan ook worden aangepakt door extra te investeren in de Nederlandse bevolking. Enige waakzaamheid voor de mogelijk aanzuigende werking van het model op laagopgeleide vluchtelingen en migranten is geboden in geval de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelt dat hier nauwelijks behoefte aan bestaat.		
Consistentie met internationale verhoudingen **+**	Het creëren van legale migratiekanalen past goed in een omgevingsscenario van globalisering en internationale specialisatie.	+
	Een gezinsmigratiebeleid dat respect heeft voor de wijze waarop en met wie vreemdelingen hun gezinsleven wensen in te vullen past in een geglobaliseerde wereld.	+
	Het aangrenzend buitenland beleid is goed in te passen in deze globaliserende wereld met een sterkere internationale rechtsorde.	+
Conclusie: De maatregelen passen goed in een geglobaliseerde wereld.		

Economisch profijt **+/-**	De aandacht voor de economische mogelijkheden van vluchtelingen en migranten, zoals het faciliteren van startende bedrijven en het investeren in opleidingen kan bespoedigen dat vluchtelingen en migranten een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het beleidsscenario heeft mogelijk een aanzuigende werking op laagopgeleide vreemdelingen die een veiliger en/of beter bestaan zoeken. Er is elders op de wereld echter ook sprake van een hoge economische groei en een betere bescherming van vluchtelingen, zodat dit effect mogelijk beperkt blijft of zelfs kan omslaan in een gewenst en nastrevenswaardig effect. Dat kan vooral het geval zijn als de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelt dat er grote tekorten aan arbeidskrachten ontstaan op het laaggeschoolde en mbo-niveau. **Mogelijke aanpassingen:** Mocht de arbeidsmarkt zich zo ontwikkelen dat er weinig behoefte is aan laag- en middelbaargeschoold personeel, dan kan het toelatingsbeleid beter wat strikter worden vormgegeven.	+-
	Het model kost aanvankelijk veel geld, omdat er veel wordt geïnvesteerd in vluchtelingen en migranten. **Mogelijke aanpassingen:** Het beleid hoeft niet te worden aangepast in deze wereld met hoge economische groei en veel sociale cohesie. Het kortetermijnbelang kan beter opzij worden geschoven voor het langetermijnbelang. De investeringen kunnen bespoedigen dat de vluchtelingen en migranten een bijdrage leveren aan de samenleving.	-
Conclusie: Het model kost aanvankelijk geld, maar dit kan gezien worden als een lange-termijn investering die Nederland zich kan veroorloven en die uiteindelijk geld oplevert. De aanzuigende werking op laagopgeleide migranten is een risicofactor als Nederland daar in de toekomst weinig behoefte aan blijkt te hebben.		
Juridische haalbaarheid **+**	Het internationale deel van het asielbeleid past goed in een wereld waarin de internationale rechtsorde, waaronder het vluchtelingenrecht, zich verder ontwikkelt en er op mondiaal en EU-niveau afspraken zijn gemaakt om vluchtelingen te verdelen.	+
	Het beleid past goed in de juridische werkelijkheid van deze wereld, waarin het vluchtelingenverdrag is aangepast en ook overlevingsmigranten onder de definitie van vluchteling vallen.	+
	Het gezinsmigratiebeleid voldoet ruimschoots aan de normen van het EVRM.	+
	Het is niet meer mogelijk om een eigen asielbeleid te hebben. Ook nationale aanmeldcentra zijn niet meer nodig. **Mogelijke aanpassingen:** Nationale aanmeldcentra kunnen worden opgeheven en de nationale asielprocedure kan worden beëindigd. Een kleine afdeling kan in overeenstemming met EU-regelgeving asielaanvragen afhandelen van *réfugiés sur place* en vreemdelingen waarvan wegens humanitaire redenen niet kan worden gevergd dat zij naar een hotspot reizen om een asielaanvraag in te dienen.	-
Conclusie: De juridische houdbaarheid van de maatregelen in deze wereld is groot en Nederland heeft zelf ook veel belang bij een sterke internationale rechtsorde. Nederland kan haar asielprocedure relatief eenvoudig afstemmen op de internationale afspraken.		

Draagvlak **-**	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn kan het draagvlak verhogen.	+
	Er zal weinig draagvlak zijn voor een beleid voor vluchtelingen en migranten dat vooral gericht is op het bieden van een hoog voorzieningenniveau in een samenleving waarin de polarisatie verder is doorgezet en er meer Nederlandse staatsburgers aan de kant staan. Het beleid zorgt zo voor een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeringen in de eigen bevolking, onder meer door onderwijs, arbeidsmarktbeleid en investeringen in sociale zekerheid kan de polarisatie verminderen. Gelet op de economische groei bestaan hier mogelijkheden voor.	-
	Er zal in deze wereld, waarin de Nederlandse bevolking in toenemende mate op zichzelf is aangewezen, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het buitenlandbeleid. **Mogelijke aanpassing:** Het is mogelijk om de investeringen in het internationaal beleid terug te schroeven. Dit is echter niet consistent met de internationale wereld waarin we ons bevinden en zal ook ten koste gaan van het economisch profijt.	-
Conclusie: In deze samenleving met weinig sociale cohesie en waarin de bevolking in toenemende mate op zichzelf is aangewezen zal er weinig draagvlak zijn voor een humanitair en inclusief vluchtelingen- en migratiebeleid. Het is, gelet op de economische groei, mogelijk om dit te repareren door meer te investeren in de eigen bevolking.		
Veiligheid **-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komen de veiligheid ten goede.	+
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid.	-
	Het beleid zorgt voor een verdere verdieping van de scheidslijnen in deze samenleving, waarbij groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeringen in de eigen bevolking, onder meer door onderwijs, arbeidsmarktbeleid en investeringen in sociale zekerheid kan de polarisatie verminderen.	-
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en een uitnodigend asiel- en migratiebeleid anderzijds. Extra aandachtspunt daarbij is het risico dat het beleid bijdraagt aan een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving, waardoor groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan.		

Figuur 26. ***Een humanitaire opdracht*** **in** ***Nationaal en samen***

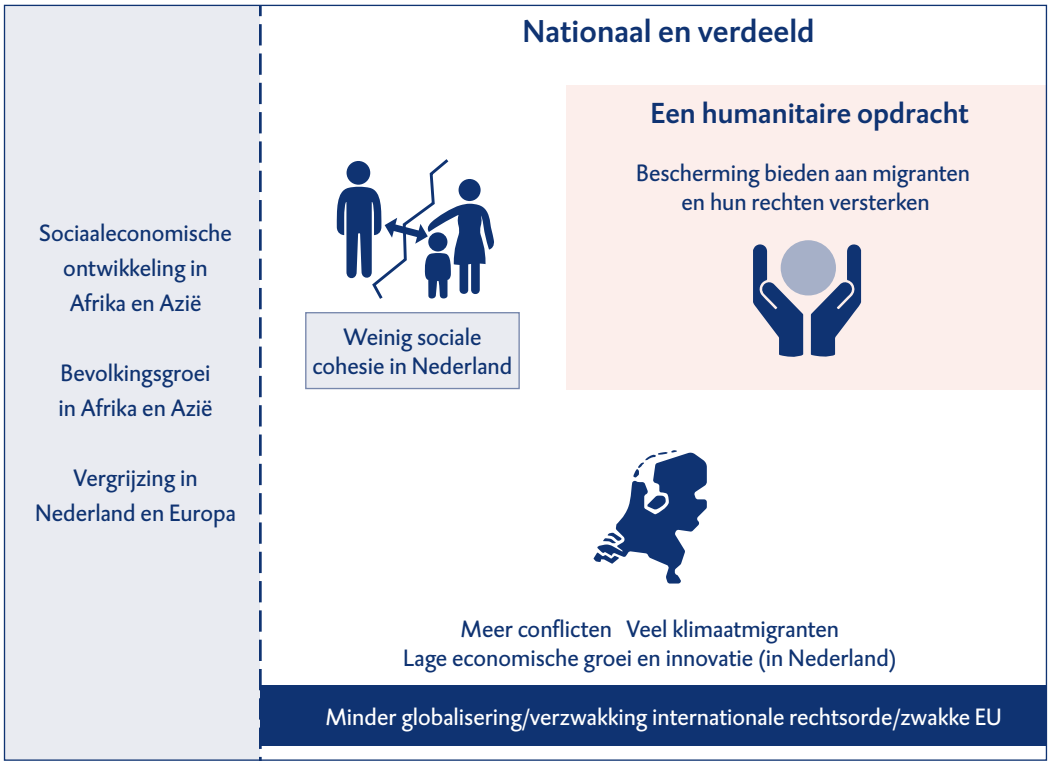


Het beleidsscenario is niet eenvoudig te realiseren in deze wereld vooral omdat de internationale rechtsorde verzwakt is, de wereld deglobaliseert en het veel onkosten met zich zal meebrengen in een tijd waarin we ons dat niet goed kunnen veroorloven. Het beleidsscenario is alleen te realiseren als we een versobering van ons bestaan accepteren.		
Consistentie met internationale verhoudingen **-**	Het past niet om in een wereld waarin de EU en internationale rechtsorde verzwakt zijn en het voor Nederlanders wegens protectionistische maatregelen van andere landen moeilijker wordt om te emigreren, te pleiten voor meer legale toegangswegen voor migranten en het hervestigen van vluchtelingen. **Mogelijke aanpassing:** de legale migratieroutes in de eerste plaats bilateraal regelen.	-
	Het aangrenzend beleid past niet goed in een wereld met een verzwakte internationale rechtsorde en een toenemend protectionisme. **Mogelijke aanpassing:** Via bilaterale relaties het aangrenzende beleid proberen te realiseren.	-
Conclusie: De maatregelen passen niet in een deglobaliserende wereld. Mogelijk kunnen investeringen in bilaterale relaties enig soelaas bieden.		

Economisch profijt **-**	De aandacht voor de economische mogelijkheden van vluchtelingen en migranten, zoals het faciliteren van startende bedrijven en het investeren in opleidingen kan bespoedigen dat vluchtelingen en migranten een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het beleidsscenario heeft mogelijk een grote aantrekkingskracht op laagopgeleide vluchtelingen en economische migranten die een veiliger en/of beter bestaan zoeken. **Mogelijke aanpassing:** In deze verzadigde arbeidsmarkt kan het toelatingsbeleid beter strikter worden vormgegeven.	-
	Het model kost aanvankelijk veel geld, omdat er veel wordt geïnvesteerd in vluchtelingen en migranten en er ook veel migranten worden toegelaten die niet meteen een economische bijdrage kunnen leveren. Gelet op de verzadigde arbeidsmarkt is het zeer de vraag of die investering zich uiteindelijk terugverdient. **Mogelijke aanpassing:** In deze verzadigde arbeidsmarkt kan het toelatingsbeleid beter strikter worden vormgegeven. Het integratiebeleid versoberen als het kortetermijn belang prevaleert.	-
	De migratiedruk als gevolg van conflict en klimaatverandering is in deze wereld erg hoog, waardoor Nederland met het voeren van het hier geschetste beleid waarschijnlijk voor aanzienlijke aantallen vluchtelingen en bijbehorende kosten komt te staan. De verzorgingsstaat, die in dit model onder druk staat, zal in gevaar kunnen komen. Bovendien zal terugkeer moeilijker zijn in een wereld waarin veel landen een isolationistische koers varen. Dit kan ons op hoge kosten jagen. **Mogelijke aanpassing:** Het asielbeleid meer in lijn brengen met de internationale werkelijkheid.	-
	Het *ius soli* zal in deze wereld waarschijnlijk een grote aantrekkingskracht hebben op kansarme vluchtelingen en migranten en mogelijk zwangerschapsmigratie uitlokken. **Mogelijke aanpassing:** *ius soli* uit kostenoverwegingen niet invoeren, ondanks dat het goed past in een samenleving met veel sociale cohesie.	-
Conclusie: Het model kost veel geld omdat het grote aantallen kansarme vluchtelingen en migranten kan aantrekken in een wereld waarin Nederland nauwelijks behoefte aan arbeidskrachten heeft. Indien we onze levensstandaard willen handhaven kan het beleidsscenario beter op onderdelen worden aangepast (door bijvoorbeeld onderdelen van *Een Nederlands economisch belang* in te passen).		
Juridische haalbaarheid **+**	Het asielbeleid voldoet ruimschoots aan de normen in de huidige internationale afspraken.	+
	Het gezinsmigratiebeleid voldoet ruimschoots aan de normen van het EVRM.	+
	Het zal gelet op de zwakke EU en zwakke internationale rechtsorde niet eenvoudig zijn een uitbreiding van de definitie van vluchteling naar alle overlevingsmigranten te bepleiten. **Mogelijke aanpassing:** Deze uitbreiding van de definitie op nationaal niveau regelen.	-
Conclusie: De juridische houdbaarheid van de maatregelen is groot. Gelet op de verzwakte internationale rechtsorde moeten sommige onderdelen van het gewenste beleid mogelijk in nationale wetgeving worden neergelegd.		

Draagvlak **+/-**	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn kan het draagvlak verhogen.	+
	De introductie van het *ius soli* kan bijdragen aan het verder vergroten van de sociale cohesie, omdat het uitdraagt dat iedereen die hier geboren wordt, erbij hoort.	+
	Er zal weinig draagvlak zijn voor een dergelijk ruimhartig beleid voor vluchtelingen en migranten gelet op de economisch moeilijke tijden waarin we ons bevinden. Gezien de druk die er al ligt op de verzorgingsstaat zal het veel weerstand oproepen als Nederland ruimhartig vreemdelingen toelaat die hier snel een beroep op kunnen doen. **Mogelijke aanpassing:** Het beleid minder uitnodigend maken.	-
	Er zal in deze wereld, waarin de verzorgingsstaat erg onder druk staat, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het buitenlandbeleid. **Mogelijke aanpassing:** Het is mogelijk om de investeringen in het internationaal beleid terug te schroeven, ten koste gaan van het economisch profijt op de lange termijn.	-
Conclusie: In deze samenleving waarin de verzorgingsstaat onder druk staat zal er weinig draagvlak zijn voor een humanitair en inclusief vluchtelingen- en migratiebeleid. De solidariteit in de samenleving is in deze wereld meer op de eigen groep gericht dan op buitenstaanders. Het beleidsscenario is in deze wereld alleen te realiseren als we een versobering van ons bestaan accepteren, vanuit de gedachte dat welzijn niet altijd welvaart hoeft te betekenen.		
Veiligheid **+/-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komen de veiligheid ten goede.	+
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid.	-
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en een uitnodigend asiel- en migratiebeleid anderzijds.		

Figuur 27. ***Een humanitaire opdracht*** **in** ***Nationaal en verdeeld***



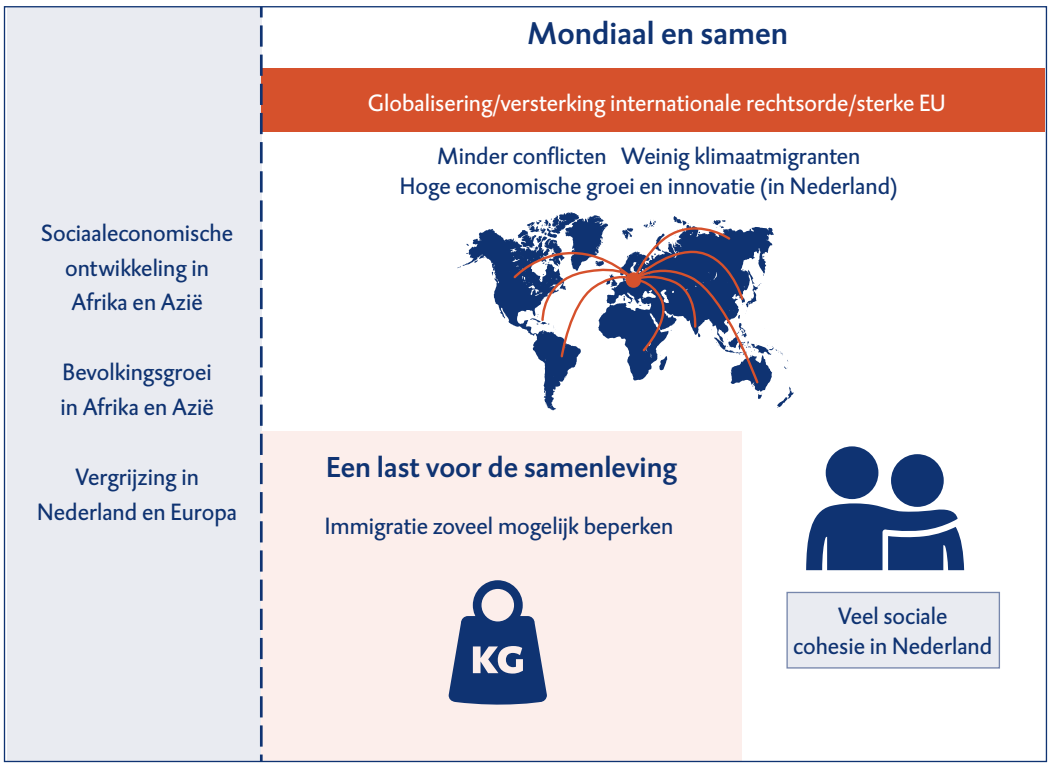
Het beleidsscenario *Een humanitaire opdracht* is niet te realiseren in de wereld *Nationaal en verdeeld*. Het zou op zoveel onderdelen moeten worden aangepast dat er dan feitelijk sprake zou zijn van een ander omgevingsscenario.		
Consistentie met internationale verhoudingen **-**	Het past niet om in een wereld waarin de EU en internationale rechtsorde verzwakt zijn te pleiten voor meer legale toegangswegen voor migranten en het hervestigen van vluchtelingen. **Mogelijke aanpassing:** de legale migratieroutes in de eerste plaats bilateraal regelen.	-
	Het aangrenzend beleid past niet goed in een wereld met een verzwakte internationale rechtsorde en een toenemend protectionisme. **Mogelijke aanpassing:** Via bilaterale relaties het aangrenzende beleid proberen te realiseren.	-
Conclusie: De maatregelen passen niet in een deglobaliserende wereld. Mogelijk kunnen investeringen in bilaterale relaties enig soelaas bieden.		

Economisch profijt **-**	De aandacht voor de economische mogelijkheden van vluchtelingen en migranten, zoals het faciliteren van startende bedrijven en het investeren in opleidingen kan bespoedigen dat vluchtelingen en migranten een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het beleidsscenario heeft mogelijk een grote aantrekkingskracht op laagopgeleide vluchtelingen en economische migranten die een veiliger en/of beter bestaan zoeken. **Mogelijke aanpassing:** In deze verzadigde arbeidsmarkt kan het toelatingsbeleid beter strikter worden vormgegeven.	-
	Het model kost aanvankelijk veel geld, omdat er veel wordt geïnvesteerd in vluchtelingen en migranten en er ook veel migranten worden toegelaten die niet meteen een economische bijdrage kunnen leveren. Gelet op de verzadigde arbeidsmarkt is het zeer de vraag of die investering zich uiteindelijk terugverdient. **Mogelijke aanpassing:** In deze verzadigde arbeidsmarkt kan het toelatingsbeleid beter strikter worden vormgegeven. Het integratiebeleid versoberen als het korte-termijn belang prevaleert.	-
	De migratiedruk als gevolg van conflict en klimaatverandering is in deze wereld erg hoog, waardoor Nederland met het voeren van het hier geschetste beleid waarschijnlijk voor aanzienlijke aantallen vluchtelingen en bijbehorende kosten komt te staan. Bovendien zal terugkeer moeilijker zijn in een wereld waarin veel landen een isolationistische koers varen. Dit kan ons op hoge kosten jagen. **Mogelijke aanpassing:** Het migratiebeleid meer in lijn brengen met de maatschappelijke werkelijkheid.	-
	Het *ius soli* zal in deze wereld waarschijnlijk een grote aantrekkingskracht op kansarme vluchtelingen en migranten hebben en mogelijk zwangerschapsmigratie uitlokken. **Mogelijke aanpassing:** *ius soli* uit kostenoverwegingen niet invoeren.	-
Conclusie: Het model kost veel geld omdat het grote aantallen kansarme vluchtelingen en migranten kan aantrekken in een wereld waarin Nederland geen behoefte aan arbeidskrachten heeft. Indien we onze huidige levensstandaard willen handhaven kan het beleidsscenario beter op onderdelen worden aangepast (door bijvoorbeeld onderdelen van *Een Nederlands economisch belang* in te passen).		
Juridische haalbaarheid **+**	Het asielbeleid voldoet ruimschoots aan de normen in de huidige internationale afspraken.	+
	Het gezinsmigratiebeleid voldoet ruimschoots aan de normen van het EVRM.	+
	Het zal gelet op de zwakke EU en zwakke internationale rechtsorde niet eenvoudig zijn een uitbreiding van de definitie van vluchteling naar alle overlevingsmigranten te bepleiten. **Mogelijke aanpassing:** Deze uitbreiding van de definitie op nationaal niveau regelen.	-
Conclusie: De juridische houdbaarheid van de maatregelen is groot. Gelet op de verzwakte internationale rechtsorde moeten sommige onderdelen van het gewenste beleid mogelijk in nationale wetgeving worden neergelegd.		

Draagvlak **-**	Beleid dat erop gericht is om te borgen dat een buitenlandse werknemer ten minste evenveel kost als een Nederlandse staatsburger en dat borgt dat voor Nederlandse staatsburgers tenminste dezelfde op maat gesneden voorzieningen beschikbaar zijn kan het draagvlak verhogen.	**+**
	Er zal geen draagvlak zijn om in een land waarin een groeiend deel van de eigen bevolking het niet meer kan bijbenen en in toenemende mate op zichzelf is aangewezen een dergelijk ruimhartig beleid voor vluchtelingen en migranten te voeren.	**-**
	Er zal weinig draagvlak zijn voor een dergelijk ruimhartig beleid voor vluchtelingen en migranten gelet op de economisch moeilijke tijden waarin we ons bevinden. **Mogelijke aanpassing:** Het migratiebeleid meer in lijn brengen met de maatschappelijke werkelijkheid.	**-**
	Er zal in deze wereld, waarin de Nederlandse bevolking in toenemende mate op zich zelf is aangewezen en de middelen beperkt zijn, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het buitenlandbeleid. **Mogelijke aanpassing:** Het is mogelijk om de investeringen in het internationaal beleid terug te schroeven, ten koste van het economisch profijt op de lange termijn.	**-**
Conclusie: In deze samenleving waarin de Nederlanders in toenemende mate op zichzelf zijn aangewezen en de middelen beperkt zal er geen draagvlak zijn voor een humanitair en inclusief vluchtelingen- en migratiebeleid.		
Veiligheid **-**	Investeringen in conflictpreventie en wederopbouw komen de veiligheid ten goede.	**+**
	Een dergelijk open beleid voor asiel- en economische migratie kan een risico zijn voor de samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Extra investeringen in informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht bieden maatwerk en kunnen bijdragen aan de veiligheid.	**-**
	Het beleid zorgt voor een verdere verdieping van de scheidslijnen in deze samenleving, waarbij groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeringen in de eigen bevolking, onder meer door onderwijs, arbeidsmarktbeleid en investeringen in sociale zekerheid kan de polarisatie verminderen.	**-**
Conclusie: Er is in deze wereld aandacht nodig voor een veiligheidsbeleid dat de balans vindt tussen risicobeheersing enerzijds en een uitnodigend asiel- en migratiebeleid anderzijds. Extra aandachtspunt daarbij is het risico dat het beleid bijdraagt aan een verdere verdieping van de scheidslijnen in de samenleving, waardoor groepen nog meer tegenover elkaar komen te staan.		

Een last voor de samenleving

Figuur 28. ***Een last voor de samenleving*** **in** ***Mondiaal en samen***

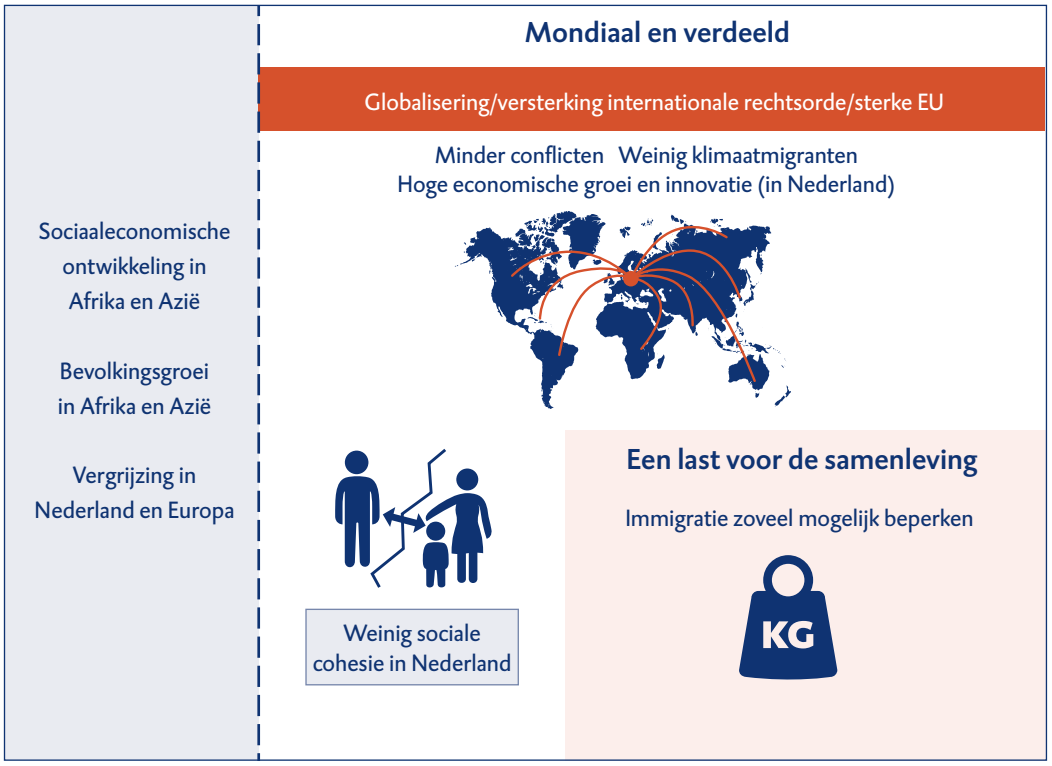


Het beleidsscenario past het slechtst in de wereld *Mondiaal en samen*. Aanpassingen zijn mogelijk, maar die zullen ernstig afbreuk doen aan de doelstelling van het beleid: de migratie zoveel mogelijk beperken. Indien Nederland wil vasthouden aan dit beleidskader zal de economie, tegen de internationale trend in, daaraan moeten worden aangepast en blijft het draagvlak voor het beleid een probleem.		
Consistentie met internationale verhoudingen **-**	Het aangrenzend beleid is goed in te passen in deze globaliserende wereld met een sterkere internationale rechtsorde.	+
	Het zoveel mogelijk beperken van asielmigratie past slecht in een wereld waarin de internationale gemeenschap en de EU internationale afspraken hebben gemaakt over herverdeling. **Mogelijke aanpassing:** Ons houden aan de afspraken die wereldwijd en op EU-niveau zijn gemaakt.	-
	Het streven naar zo min mogelijk economische- en gezinsmigratie past slecht in een wereld die verder globaliseert. **Mogelijke aanpassing:** Het beleid meer in overeenstemming brengen met de wereld om ons heen.	-
Conclusie: Het beleid past niet bij een wereld die verder globaliseert en waarbij de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt.		

Economisch profijt **-**	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het restrictieve beleid voor asielmigratie kan voordelig zijn voor de economie omdat het voor de meeste asielmigranten een lange tijd duurt voor zij een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Ons terugtrekken uit de internationale rechtsorde, wat nodig is om dit beleid te realiseren, zal veel geld kosten als Nederland een sterk internationaal ingebedde economie heeft die hier zeer van afhankelijk is. **Mogelijke aanpassing:** Ons voorlopig houden aan de afspraken die wereldwijd en op EU-niveau zijn gemaakt. Nederland zou de komende jaren lessen kunnen trekken uit het praktijkvoorbeeld van de Brexit en in het begin van de jaren 20 kunnen beoordelen of en zo ja in hoeverre een uittreding uit de EU, in geval de wereld zoals beschreven in *Mondiaal en samen* zich aandient, ten koste gaat van de economie. Een andere mogelijkheid is zo snel mogelijk beginnen met investeren in digitalisering en robotisering om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen en de opleiding van de eigen bevolking beter aanpassen aan de eisen van de nieuwe tijd. Ook kunnen bedrijfstakken waarvoor in Nederland geen arbeidskrachten te vinden zijn naar het buitenland worden verplaatst.	-
	In deze wereld heeft Nederland veel profijt van goede internationale economische betrekkingen dus is het moeilijk voor te stellen dat het primaat in de diplomatie altijd bij het beperken van migratie en bij terugkeer zou worden gelegd. **Mogelijke aanpassing:** Het buitenlandbeleid meer in evenwicht brengen met de wereld om ons heen.	-
	Het voeren van een zeer restrictief beleid voor arbeid- en kennismigratie zal nadelig zijn in deze samenleving waarin veel behoefte is aan arbeidskrachten. **Mogelijke aanpassing:** De quota in de Wav in deze wereld ophogen en de kennismigrantenregeling behouden.	-
	Het restrictieve beleid voor gezinsleden van kennis- en arbeidsmigranten zal Nederland onaantrekkelijk maken voor de migranten die hard nodig zijn voor onze economie. **Mogelijke aanpassing:** Het gezinsmigratiebeleid kan beter worden vervangen door dat zoals beschreven in *Een Nederlands economisch belang*.	-
	De weinige investeringen in integratie kosten mogelijk uiteindelijk geld omdat de vreemdeling niet snel een bijdrage aan de samenleving kan leveren. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeren in de integratie van de mensen die mogen blijven.	-
Conclusie: Vooral de maatregelen die zien op het beperken van economische- en gezinsmigratie zullen ons in een wereld met verdere globalisering en hoge economische groei veel geld kosten. Deels kan dit worden opgevangen door robotisering, meer te investeren in het onderwijs voor de eigen bevolking en door bedrijfstakken waarvoor in Nederland geen arbeidskrachten te vinden zijn naar het buitenland te verplaatsen.		

Juridische haalbaarheid **-**	Het voorgestelde asielbeleid is juridisch niet haalbaar, tenzij Nederland uit de EU treedt en zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde. **Mogelijke aanpassing:** Uit de EU treden.	**-**
	Het voorgestelde gezinsmigratiebeleid is juridisch niet haalbaar, tenzij Nederland uit de EU treedt en zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde. **Mogelijke aanpassing:** Zie boven.	**-**
	Het voorgestelde naturalisatiebeleid is juridisch niet haalbaar, tenzij Nederland uit de EU treedt en zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde. **Mogelijke aanpassing:** Zie boven.	**-**
Conclusie: Het beleid is alleen te realiseren als Nederland zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde.		
Draagvlak **-**	Er zal in deze samenleving met veel sociale cohesie veel draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het buitenlandbeleid.	**+**
	Er zal in deze solidaire samenleving met veel middelen weinig draagvlak zijn voor de geringe investering in de integratie van vluchtelingen en migranten die hier mogen blijven. **Mogelijke aanpassing:** Het beleid op dit punt niet versoberen.	**-**
	Het past niet in deze samenleving met veel sociale cohesie om de gezinsmigratie van Nederlandse staatsburgers erg moeilijk te maken. **Mogelijke aanpassing**: Het gezinsmigratiebeleid voor Nederlandse staatsburgers versoepelen.	**-**
	Het restrictieve toelatingsbeleid voor vluchtelingen en gezinsmigranten zal slecht zijn voor het draagvlak in deze solidaire samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Het quotum voor de hervestiging van vluchtelingen verhogen. Solidariteit met het vluchtelingenvraagstuk tonen door meer te investeren in opvang in de regio en het bestrijden van de grondoorzaken van migratie. Gezinsmigratiebeleid versoepelen.	**-**
	Er zal weinig draagvlak zijn voor de onmogelijkheid om een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd of het Nederlanderschap te krijgen. **Mogelijke aanpassing:** Het beleid op dit punt versoepelen.	**-**
Conclusie: Er zal weinig draagvlak zijn voor het beleidsscenario in een wereld waarin de sociale cohesie hoog is en er veel behoefte is aan internationale mobiliteit van arbeidskrachten en hun gezin. Aanpassingen zijn mogelijk, maar doen afbreuk aan de doelstelling van het beleid: de migratie zoveel mogelijk beperken.		
Veiligheid **+/-**	Een restrictief migratiebeleid ondersteund door informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht kan de veiligheid in de samenleving ten goede komen.	**+**
	Het beleid kan de veiligheid bedreigen indien het vreemdelingen te veel aan hun lot overlaat. **Mogelijke aanpassing:** In het belang van de veiligheid van de samenleving vreemdelingen meer perspectief bieden.	**-**
Conclusie: Een restrictief migratiebeleid kan de veiligheid ten goede komen, mits voldoende oog is voor de veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan als vreemdelingen die in Nederland verblijven te veel aan hun lot worden overgelaten.		

Figuur 29. ***Een last voor de samenleving*** **in** ***Mondiaal en verdeeld***

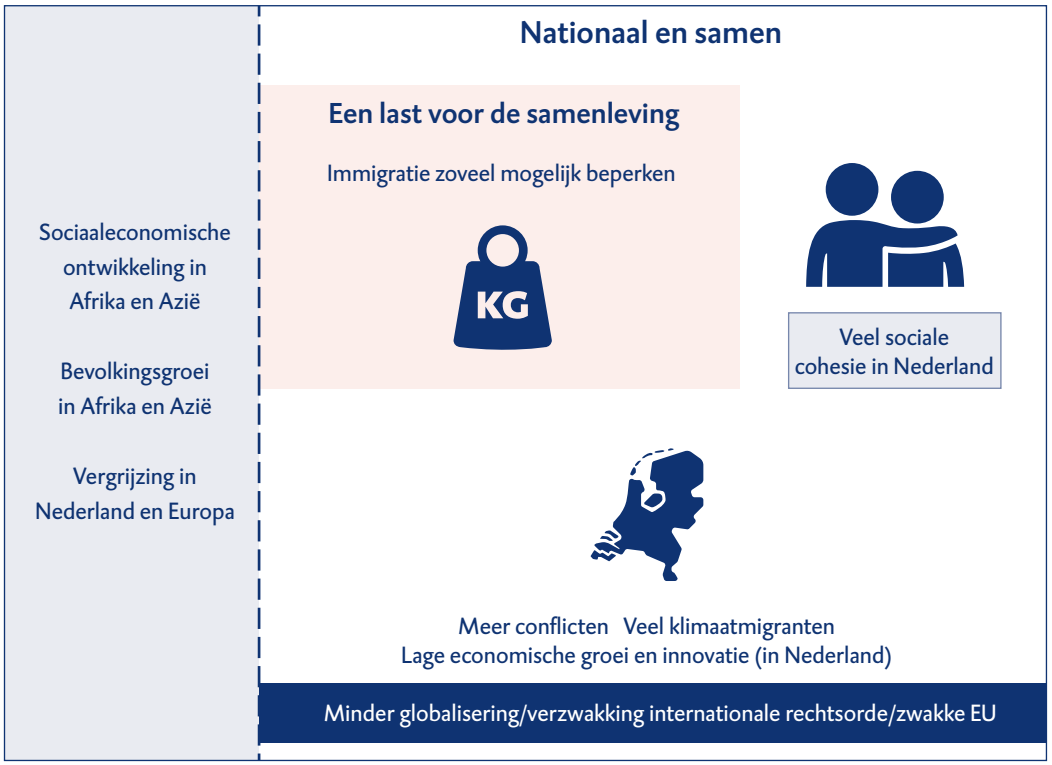


Het zal erg gecompliceerd zijn om dit beleidsscenario in deze wereld uit te voeren. Aanpassingen zijn mogelijk, maar die zullen ernstig afbreuk doen aan de doelstelling van het beleid: de migratie zoveel mogelijk beperken. Indien Nederland wil vasthouden aan dit beleidskader zal de economie, tegen de internationale trend in, daaraan moeten worden aangepast. Er zal in deze wereld met weinig sociale cohesie wel meer draagvlak zijn voor het beleidsscenario dan in de wereld *Mondiaal en samen*.		
Consistentie met internationale verhoudingen **-**	Het aangrenzend beleid is goed in te passen in deze globaliserende wereld met een sterkere internationale rechtsorde.	+
	Het zoveel mogelijk beperken van asielmigratie past slecht in een wereld waarin de internationale gemeenschap en de EU internationale afspraken hebben gemaakt over herverdeling. **Mogelijke aanpassing**: Ons houden aan de afspraken die wereldwijd en op EU-niveau zijn gemaakt.	-
	Het streven naar zo min mogelijk economische- en gezinsmigratie past slecht in een wereld die verder globaliseert. **Mogelijke aanpassing:** Het beleid meer in overeenstemming brengen met de wereld om ons heen.	-
Conclusie: Het beleid past niet bij een wereld die verder globaliseert en waarbij de internationale rechtsorde zich verder ontwikkelt.		

Economisch profijt **-**	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het restrictieve beleid voor asielmigratie voordelig zijn voor de economie, omdat het voor de meeste asielmigranten een lange tijd duurt voor zij een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Ons terugtrekken uit de internationale rechtsorde, wat nodig is om dit beleid te realiseren, zal veel geld kosten als Nederland een sterk internationaal ingebedde economie heeft die hier zeer van afhankelijk is. **Mogelijke aanpassing:** Ons voorlopig houden aan de afspraken die wereldwijd en op EU-niveau zijn gemaakt. Nederland zou de komende jaren lessen kunnen trekken uit het praktijkvoorbeeld van de Brexit en in het begin van de jaren 20 beoordelen of en zo ja in hoeverre een uittreding uit de EU, in geval de wereld zoals beschreven in*Mondiaal en samen* zich aandient, ten koste gaat van de economie. Een andere mogelijkheid is zo snel mogelijk beginnen met investeren in digitalisering en robotisering om tekorten op de arbeidsmarkt op te vangen en de opleiding van de eigen bevolking beter aanpassen aan de eisen van de nieuwe tijd. Ook kunnen bedrijfstakken waarvoor in Nederland geen arbeidskrachten te vinden zijn naar het buitenland worden verplaatst.	-
	In deze wereld heeft Nederland veel profijt van goede internationale economische betrekkingen. Het is dus moeilijk voor te stellen dat het primaat in de diplomatie altijd bij het beperken van migratie en bij terugkeer zou worden gelegd. **Mogelijke aanpassing:** Het buitenlandbeleid meer in evenwicht brengen met de wereld om ons heen.	-
	Het voeren van een zeer restrictief beleid voor arbeid- en kennismigratie zal nadelig zijn in deze samenleving waarin veel behoefte is aan arbeidskrachten. **Mogelijke aanpassing**: De quota in de Wav in deze wereld ophogen en de kennismigrantenregeling behouden.	-
	Het restrictieve beleid voor gezinsleden van kennis- en arbeidsmigranten zal Nederland onaantrekkelijk maken voor de migranten die hard nodig zijn voor onze economie. **Mogelijke aanpassing:** Het gezinsmigratiebeleid kan beter worden vervangen door dat zoals beschreven in *Een Nederlands economisch belang*.	-
	De weinige investeringen in integratie kosten mogelijk uiteindelijk geld omdat vreemdelingen niet snel een bijdrage aan de samenleving kunnen leveren. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeren in de integratie van de mensen die mogen blijven.	-
Conclusie: Met name de maatregelen die zien op het beperken van economische en gezinsmigratie zullen ons in een wereld met verdere globalisering en hoge economische groei veel geld kosten. Deels kan dit worden opgevangen door robotisering, meer te investeren in het onderwijs voor de eigen bevolking en om bedrijfstakken waarvoor in Nederland geen arbeidskrachten te vinden zijn naar het buitenland te verplaatsen.		

Juridische haalbaarheid **-**	Het voorgestelde asielbeleid is juridisch niet haalbaar, tenzij Nederland uit de EU treedt en zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde. **Mogelijke aanpassing:** Uit de EU treden.	-
	Het voorgestelde gezinsmigratiebeleid is juridisch niet haalbaar, tenzij Nederland uit de EU treedt en zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde. **Mogelijke aanpassing:** Zie boven.	-
	Het voorgestelde naturalisatiebeleid is juridisch niet haalbaar, tenzij Nederland uit de EU treedt en zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde. **Mogelijke aanpassing:** Zie boven.	-
Conclusie: Het beleid is alleen te realiseren als Nederland zich terugtrekt uit de internationale rechtsorde.		
Draagvlak **+/-**	Het integratiebeleid, met een nadruk op het voorzien in eigen levensonderhoud, past in een wereld waarin dit ook voor Nederlanders in toenemende mate geldt en een groter deel van de Nederlandse bevolking ook aan de kant is komen te staan.	+
	Ook al zal het beleid economisch nadeel opleveren, het komt wel tegemoet aan de belangen van een groeiend deel van de bevolking die in het omgevingsscenario *Mondiaal en verdeeld* geen profijt heeft gehad van de voortschrijdende globalisering en van de toenemende eenwording van de EU.	+
	Het beleidsscenario zal op ernstige bezwaren stuiten vanuit het bedrijfsleven en vanuit het universalistische deel van de bevolking. **Mogelijke aanpassing:** De quota in de Wav ophogen, de kennismigrantenregeling handhaven en het gezinsmigratiebeleid versoepelen.	-
	Er zal in deze wereld, waarin de Nederlandse bevolking in toenemende mate op zichzelf is aangewezen, weinig draagvlak zijn voor de voorgestelde investeringen in het buitenlandbeleid. **Mogelijke aanpassing:** Het beleid op dit terrein versoberen.	-
Conclusie: Er zal in deze wereld met weinig sociale cohesie en waarin een toenemend deel van de Nederlandse bevolking aan de kant is komen te staan meer draagvlak zijn voor dit restrictieve migratiebeleid dan in *Mondiaal en samen*, maar nog steeds zal een groot deel van de bevolking ernstige bezwaren hebben tegen dit beleid. Aanpassingen om het draagvlak te vergroten zullen afbreuk doen aan de doelstelling van het beleid om de immigratie naar Nederland zoveel mogelijk te beperken.		
Veiligheid **+/-**	Een restrictief migratiebeleid ondersteund door informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht kan de veiligheid in de samenleving ten goede komen.	+
	Het beleid kan de veiligheid bedreigen indien het vreemdelingen te veel aan hun lot overlaat. **Mogelijke aanpassing**: In het belang van de veiligheid van de samenleving vreemdelingen meer perspectief bieden.	-
Conclusie: Een restrictief migratiebeleid kan de veiligheid ten goede komen, mits er voldoende oog is voor de veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan als vreemdelingen die in Nederland verblijven te veel aan hun lot worden overgelaten.		

Figuur 30. ***Een last voor de samenleving*** **in** ***Nationaal en samen***



Het is mogelijk om dit beleidsscenario in deze wereld uit te voeren. Het kan daarbij wenselijk zijn om het beleidsscenario op bepaalde punten aan te passen om de grote sociale cohesie in de samenleving recht te doen en de negatieve economische gevolgen te beperken. De mate waarin de beleidsvoorstellen juridisch haalbaar zijn zal afhangen van de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte krijgt.		
Consistentie met internationale verhoudingen **+**	Het beleid, waarin Nederland zich terugtrekt uit internationale afspraken en de internationale arbeidsmarkt, past in een wereld waarin sprake is van deglobalisering en een verzwakking van de internationale rechtsorde.	+
Conclusie: Het beleid past bij deze deglobaliserende wereld.		

Economisch profijt **+/ -**	Een restrictief migratiebeleid kan profijt bieden aan deze samenleving met geringe economische groei waarin weinig behoefte is aan arbeidskrachten.	+
	Het restrictieve beleid voor asielmigratie kan voordelig zijn voor de economie omdat het voor de meeste asielmigranten een lange tijd duurt voor zij een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het kan onverstandig zijn om kennismigratie te beperken omdat kennismigranten per saldo geld opleveren en bijdragen aan het in stand houden van de verzorgingsstaat. **Mogelijke aanpassing:** kennismigrantenregeling in stand houden.	-
	Weinig investeren in integratie kan ervoor zorgen dat het langer duurt voordat vluchtelingen en migranten een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving.	-
	Het restrictieve beleid voor gezinsleden van kennis- en arbeidsmigranten zal Nederland onaantrekkelijk maken voor de migranten die nog wel nodig zijn voor onze economie. **Mogelijke aanpassing:** Het gezinsmigratiebeleid kan worden vervangen door dat zoals beschreven in *Een Nederlands economisch belang*.	-
Conclusie: Een restrictief migratie- en asielbeleid kan in deze tijd van lage economische groei de verzorgingsstaat beschermen. Echter, maatregelen die migranten die wel nodig zijn voor onze economie ontmoedigen naar Nederland te komen kunnen geld kosten.		
Juridische haalbaarheid **+/ -**	Beleid dat strijdig is met nu geldende internationale verdragen is beter voorstelbaar in een wereld waarin de EU zwak is en de internationale rechtsorde aan belang inboet. Maar ook in deze wereld is een beleidsscenario dat ervan uitgaat dat elke vorm van migratie een last voor de samenleving is vanuit juridisch oogpunt lastig te realiseren. **Mogelijke aanpassing:** Indien Nederland deze maatregelen wil realiseren moeten er zo snel mogelijk mee worden begonnen, gelet op de juridische complexiteit ervan. De manier waarop dat het beste zou kunnen gebeuren hangt af van de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte heeft gekregen. Indien de EU zich alleen nog richt op de interne markt, het vrije verkeer heeft afgeschaft en asiel en migratie heeft uitgesloten van haar lijstje met relevante beleidsterreinen kan Nederland een eigen koers varen. Anders bestaat de mogelijkheid ons aan te sluiten bij de Visegrad-groep of om het initiatief te nemen tot een kopgroep van lidstaten die het opzeggen van het Vluchtelingenverdrag en de uittreding uit de Raad van Europa bepleiten. Een laatste mogelijkheid is om uit de EU te treden.	+/-
Conclusie: Ook in een deglobaliserende wereld zal het vanuit juridisch oogpunt niet eenvoudig zijn dit beleid te realiseren. Veel zal afhangen vanaf de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte krijgt.		

Draagvlak **-**	Een restrictief toelatingsbeleid zal in deze wereld waarin de economische groei laag is en de solidariteit vooral op de eigen groep gericht is, op veel draagvlak kunnen rekenen.	**+**
	De hogere uitgaven aan opvang in de regio en aan het bestrijden van de grondoorzaken van migratie zijn in deze wereld waarin de regering moeite heeft om de verzorgingsstaat overeind te houden moeilijk te verkopen. **Mogelijke aanpassing:** Deze uitgaven verminderen. Anderzijds is voor deze samenleving met veel sociale cohesie een manier om solidariteit te tonen met het vluchtelingenvraagstuk en tegelijkertijd de immigratie naar Nederland zoveel mogelijk te beperken.	**-**
	Het past niet in deze samenleving met veel sociale cohesie om de gezinsmigratie van Nederlandse staatsburgers erg moeilijk te maken. **Mogelijke aanpassing:** Het gezinsmigratiebeleid voor Nederlandse staatsburgers versoepelen.	**-**
	De geringe investeringen in de integratie van al hier aanwezige vluchtelingen en migranten en hun kinderen zal slecht zijn voor het draagvlak in deze solidaire samenleving. **Mogelijke aanpassing:** Meer investeren in de integratie van vreemdelingen die al tot Nederland zijn toegelaten.	**-**
Conclusie: Er zal in deze wereld waarin het moeite kost de verzorgingsstaat in stand te houden en waarin de solidariteit in de samenleving vooral op de eigen groep gericht is veel draagvlak zijn voor het restrictieve toelatingsbeleid, maar niet voor het *integratiebeleid* en voor onderdelen die de uitoefening van het gezinsleven bemoeilijken. Dit toelatingsbeleid kan worden gecombineerd met veel investeringen in het integratiebeleid, waarbij goed geïntegreerde vreemdelingen perspectief wordt gegeven op een verblijfsvergunning voor onbepaalde tijd en het Nederlanderschap.		
Veiligheid **+/-**	Een restrictief migratiebeleid ondersteund door informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht kan de veiligheid in de samenleving ten goede komen.	**+**
	Het beleid kan de veiligheid bedreigen indien het vreemdelingen te veel aan hun lot overlaat. **Mogelijke aanpassing:** In het belang van de veiligheid van de samenleving vreemdelingen meer perspectief bieden.	**-**
Conclusie: Een restrictief migratiebeleid kan de veiligheid ten goede komen, mits voldoende oog is voor de veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan als vreemdelingen die in Nederland verblijven te veel aan hun lot worden overgelaten.		

Figuur 31. ***Een last voor de samenleving*** **in** ***Nationaal en verdeeld***

Het is mogelijk om dit beleidsscenario in deze wereld uit te voeren. Het kan daarbij wenselijk zijn om het beleidsscenario op bepaalde punten aan te passen om de negatieve economische gevolgen te beperken. De mate waarin de beleidsvoorstellen juridisch haalbaar zijn zal afhangen van de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte krijgt.		
Consistentie met internationale verhoudingen **+**	Het beleid, waarin Nederland zich terugtrekt uit internationale afspraken en de internationale arbeidsmarkt, past in een wereld waarin sprake is van deglobalisering en een afbreuk van de internationale rechtsorde.	+
Conclusie: Het beleid past bij deze deglobaliserende wereld.		

Economisch profijt **+/-**	Een restrictief migratiebeleid kan profijt bieden aan deze samenleving met geringe economische groei waarin weinig behoefte is aan arbeidskrachten.	+
	Het restrictieve beleid voor asielmigratie kan voordelig zijn voor de economie, omdat het voor de meeste asielmigranten een lange tijd duurt voor zij een economische bijdrage leveren aan de samenleving.	+
	Investeren in opvang in de regio is goedkoper dan opvang in Nederland en kan voorkomen dat kansarme migranten naar Nederland migreren.	+
	Het kan onverstandig zijn om kennismigratie te beperken omdat kennismigranten per saldo geld opleveren en bijdragen aan het in stand houden van de verzorgingsstaat. **Mogelijke aanpassing:** De kennismigrantenregeling in stand houden.	-
	Weinig investeren in integratie kan ervoor zorgen dat het langer duurt voordat vluchtelingen en migranten een bijdrage kunnen leveren aan de samenleving.	-
	Het restrictieve beleid voor gezinsleden van kennis- en arbeidsmigranten zal Nederland onaantrekkelijk maken voor de migranten die nog wel nodig zijn voor onze economie. **Mogelijke aanpassing:** Het gezinsmigratiebeleid kan worden vervangen door dat zoals beschreven in *Een Nederlands economisch belang*.	-
Conclusie: Een restrictief migratie- en asielbeleid kan in deze tijd van lage economische groei en hoge migratiedruk de gevolgen voor de staatskas beperken. Echter, maatregelen die migranten die wel nodig zijn voor onze economie ontmoedigen naar Nederland te komen kunnen geld kosten.		
Juridische haalbaarheid **+/-**	Beleid dat strijdig is met nu geldende internationale verdragen is beter voorstelbaar in een wereld waarin de EU zwak is en de internationale rechtsorde aan belang inboet. Maar ook in deze wereld is een beleidsscenario dat ervan uitgaat dat elke vorm van migratie een last voor de samenleving is vanuit juridisch oogpunt lastig te realiseren. **Mogelijke aanpassing:** Indien Nederland deze maatregelen wil realiseren moet er zo snel mogelijk mee worden begonnen, gelet op de juridische complexiteit ervan. De manier waarop dat het beste zou kunnen gebeuren hangt af van de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte heeft gekregen. Indien de EU zich alleen nog richt op de interne markt, het vrije verkeer heeft afgeschaft en asiel en migratie heeft uitgesloten van haar lijstje met relevante beleidsterreinen kan Nederland een eigen koers varen. Anders bestaat de mogelijkheid ons aan te sluiten bij de Visegrad-groep of om het initiatief te nemen tot een kopgroep van lidstaten die het opzeggen van het Vluchtelingenverdragen en de uittreding uit de Raad van Europa bepleiten. Een laatste mogelijkheid is om uit de EU te treden.	+/-
Conclusie: Ook in een deglobaliserende wereld zal het vanuit juridisch oogpunt niet eenvoudig zijn dit beleid te realiseren. Veel zal afhangen vanaf de wijze waarop de verzwakking van de EU gestalte krijgt.		

Draagvlak **+**	Het gebrek aan investeringen in integratie en sociale zekerheid voor vreemdelingen past goed in een wereld waarin die ook voor Nederlanders wordt afgebouwd.	+
	Een restrictief migratiebeleid zal in deze wereld waarin de economische groei laag is op veel draagvlak kunnen rekenen.	+
	De hogere uitgaven aan opvang in de regio en aan het bestrijden van de grondoorzaken van gedwongen migratie zijn in deze wereld waarin de Nederlandse burgers in toenemende mate op zichzelf en hun omgeving aangewezen zijn moeilijk te verkopen. **Mogelijke aanpassing:** Deze uitgaven verminderen. Het buitenlandbeleid zal meer dan nu het geval is, selectief moeten zijn en sterk gericht op het voorkomen van gedwongen migratie en op terugkeer van migranten zonder verblijfsvergunning. Als het profijtbeginsel, de veiligheid en de lange termijn prevaleert, is het beter om ook in deze wereld vast te houden aan het voorgestelde flankerend beleid. Dat is hier wel moeilijker dan in een solidaire samenleving.	-
Conclusie: Er zal in deze wereld waarin Nederlandse burgers in toenemende mate op zichzelf zijn aangewezen veel draagvlak zijn voor het restrictieve toelatingsbeleid en integratiebeleid.		
Veiligheid **+/-**	Een restrictief migratiebeleid ondersteund door informatiegestuurd grens- en vreemdelingentoezicht kan de veiligheid in de samenleving ten goede komen.	+
	Het beleid kan de veiligheid bedreigen indien het vreemdelingen te veel aan hun lot overlaat. **Mogelijke aanpassing**: In het belang van de veiligheid van de samenleving vreemdelingen meer perspectief bieden.	-
Conclusie: Een restrictief migratiebeleid kan de veiligheid ten goede komen, mits er voldoende oog is voor de veiligheidsrisico's die kunnen ontstaan als vreemdelingen die in Nederland verblijven te veel aan hun lot worden overgelaten.		

BIJLAGE 5

Overzicht deelnemers workshops

Workshop kwalificeren exogene ontwikkelingen 25 juli 2016

Organisatie		Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ)	Directie Migratiebeleid, (DMB) afdeling toezicht, regulier en nationaliteit	Mw. N. Brenninkmeijer
	DMB, afdeling asiel, opvang en terugkeer	Dhr. N. Coleman
	DMB, team Strategie en Verbinding	Dhr. T. Walaardt
	Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV)	Dhr. R. Terpstra
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)		Dhr. A. Baas
Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)		Mw. M. van Zijverden
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)	Commissie	Dhr. P. Boeles
		Dhr. T. Claessens
		Mw. T. de Lange
		Dhr. K. Richelle
	Secretariaat	Dhr. R. Severijns
Savia Toekomstgericht Advies		Mw. S. van 't Klooster

KNAW workshop relatie exogene factoren migratie 17 maart 2017

Organisatie	Naam	Functie
Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)	Mw. K. Caarls	Onderzoeker
	Dhr. A. Liefbroer	Themaleider *family and generations*
	Dhr. L. van Wissen	Directeur
Erasmus Universiteit	Mw. Norah Karrouche	Senior onderzoeker/ projectmanager *Oral history today*
Koninklijke Nederlandse Academie voor Wetenschappen (KNAW)	Dhr. G. de Vugt	Beleidsadviseur
Nederlandse Rode Kruis	Dhr. R. Severijns	Migratieadviseur/ onderzoeker
Radboud Universiteit Nijmegen	Dhr. R. Aarts	Hoogleraar politieke geschiedenis
	Dhr. P. Muysken	Hoogleraar taal- en cultuurwetenschappen
Savia Toekomstgericht Advies	Mw. S. van 't Klooster	Methodoloog
Universiteit van Amsterdam	Dhr. P. Geschiere	Hoogleraar Antropologie en sociologie i.h.b. van Afrika bezuiden de Sahara
Universiteit Leiden	Dhr. A.S. Gohrab	Universitair hoofddocent Perzische taal- en letterkunde

Organisatie	Naam	Functie
Universiteit Maastricht	Mw. M. Claes	Hoogleraar vergelijkend en Europees constitutioneel recht
Universiteit van Tilburg	Dhr. B. Nooteboom	Emeritus hoogleraar economie en bedrijfskunde
Wageningen Universiteit	Dhr. E. Frankema	Hoogleraar *Rural and environmental history*
Vrije Universiteit	Mw. B. Vis	Hoogleraar politieke besluitvorming
ACVZ	Dhr. M. Beuving	Lid ACVZ
	Dhr. P. Boeles	Lid ACVZ
	Mw. S. Bonjour	Lid ACVZ
	Mw. T. de Lange	Vicevoorzitter ACVZ
	Dhr. K. Richelle	Voorzitter ACVZ
	Mw. S. Avontuur	(senior) adviseur
	Dhr. W. Mannens	Secretaris
	Dhr. L. Obermann	(senior) adviseur

Workshop eerste toetsing beleidsscenario's in de omgevingsscenario's 5 juli 2017

Organisatie		Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directoraat Generaal Vreemdelingenzaken (DGVZ)	DMB, team Strategie en Verbinding	Dhr. T. Walaardt
	Directie Regie Vreemdelingenketen (DRV)	Dhr. R. Terpstra
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)	Commissie	Dhr. M. Beuving
		Mw. S. Bonjour
		Mw. T. de Lange
		Dhr. K. Richelle
	Secretariaat	Mw. S. Avontuur
		Dhr. W. Mannens
		Dhr. L. Obermann
Savia Toekomstgericht Advies		Mw. S. van 't Klooster

Workshop tweede toetsing beleidsscenario's in de omgevingsscenario's 4 oktober 2017

Organisatie		Naam
Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Vreemdelingenzaken	Directie Migratiebeleid	Dhr. T. Walaardt
	Directie Regie Vreemdelingenketen	Dhr. R. Terpstra
Ministerie van Buitenlandse Zaken, DG Europese Samenwerking (DGES)	Eenheid Strategische Advisering	Dhr. J. van Elk
Ministerie van Buitenlandse Zaken, DG Politieke Zaken (DGPZ)	Taskforce Migratie	Dhr. R.J. Sieben
Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA)		Dhr. R. Jansen
Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V)		Mw. M. Lenders

Organisatie		Naam
Ministerie van Economische Zaken, DG Bedrijfsleven en innovatie	Directie Ondernemerschap	Dhr. R. Salomons
Gemeente Rotterdam		Mw. L. Veringmeijer
Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)	Directie Asiel en Bescherming	Dhr. J. Schoneveld
	Strategie en Uitvoeringsadvies	Dhr. H. Verweij
		Dhr. A. van der Helm
		Dhr. Y. Couperus
Internationale Organisatie voor Migratie (IOM)		Dhr. P. Maas
Koninklijke Marechaussee Staf	Directie Operaties	Mw. B. Rooijackers
MBO raad		Mw. V. Feijen
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	Directie Voortgezet Onderwijs	Mw. S. Roorda-van Westen
Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)		Dhr. J. Dagevos
Sociaal Economische Raad (SER)		Mw. S. Heemskerk
		Mw. K. Moadinne
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	Directie Arbeidsverhoudingen	Mw. Y. Kalden
Start Up Delta		Dhr. W. Drost
The Hague Process on Migration		Dhr. F. Bouwen
UNHCR		Mw. A Vonkeman
Vereniging van Nederlandse Gemeenten		Mw. R. Lannoye
Vluchtelingenwerk Nederland		Dhr. S. Schaap
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport DG Volksgezondheid	Directie Publieke Gezondheid	Mw. I. van Hattem
Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)		Mw. M. Bokhorst
Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)	Commissie	Mw. T. de Lange
		Dhr. K. Richelle
	Secretariaat	Mw. S. Avontuur
		Mw. L. Kok
		Dhr. L. Obermann
		Mw. C. Otten
		Mw. M. Quené
Savia Toekomstgericht Advies		Mw. S. van 't Klooster

Samenstelling adviescommissie

Voorzitter:

- mr. J.N.M. Richelle (Koos), voormalig directeur-generaal bij de Europese Commissie.

Plaatsvervangend voorzitter:

- dr. mr. T. de Lange (Tesseltje), docent bestuurs- en migratierecht, Universiteit van Amsterdam

Leden:

- M.A. Beuving (Minze), voormalig korpschef van politie, commandant Koninklijke Marechaussee en voorzitter managementboard Frontex
- prof. mr. P. Boeles (Pieter), emeritus hoogleraar immigratierecht, Universiteit Leiden, thans gasthoogleraar bij de Vrije Universiteit Amsterdam
- dr. S.A. Bonjour (Saskia), docent Politicologie, Universiteit van Amsterdam
- dr. mr. E.R. Brouwer (Evelien), senior onderzoeker/docent sectie migratierecht, Vrije Universiteit Amsterdam
- mr. T.M.A. Claessens (Tom), oud-rechter en –staatsraad in buitengewone dienst
- prof. dr. J.P. van der Leun (Joanne), hoogleraar criminologie, Universiteit Leiden
- mr. J.M.C. Louwinger-Rijk (Judith), raadsheer Gerechtshof Amsterdam
- prof.dr.mr. C.R.J.J. Rijken (Conny), hoogleraar mensenhandel en globalisering, Universiteit van Tilburg

Secretaris:

- mr. W.N. Mannens (Wolf)

ISBN: 978-90-8521-076-4