

Het Nederlandse asiel- en migratiebeleid in botsing met Europa?

Door: Flora Goudappel en Judith Hoevenaars*
September 2012

De restrictieve asiel en migratie agenda van kabinet Rutte I kon niet geheel worden uitgevoerd zonder aanpassing van Europese wet- en regelgeving. Een aantal nationale plannen werden belemmerd door Europees beleid, waar Nederland in het verleden zelf aan heeft bijgedragen. Minister Leers zocht naar medestanders onder de EU lidstaten om vijf richtlijnen aan te passen en te verscherpen. Binnen zijn korte ambtstermijn is de minister er niet in geslaagd zijn agenda volledig door te voeren. Is het Nederland asiel- en migratiebeleid in botsing met Europa?

"I crossed a river and someone said, 'You're in Europe. No one can stop you now'," said Jamal, a student from Idlib, recalling the relative ease of reaching a refugee centre in Kopingebro, southern Sweden, after a tough trek into Greece.

Door de Europese buitengrens illegaal te passeren kon deze Syrische vluchteling zonder veel problemen Zweden bereiken. Ook in Nederland komen meer vluchtelingen uit Syrië en andere landen binnen via illegale routes. Nederland is verplicht om deze asielzoekers op te vangen en de asiel aanvraag af te handelen, ook al zijn ze de EU binnengekomen via landen als Griekenland of Italië. De grenscontroles van deze staten aan de Europese buitengrens werken nog niet naar behoren, waardoor veel vluchtelingen illegaal Europa binnenkomen en verder reizen naar landen als Nederland. De gevolgen van zwakke grenscontroles aan de Turks-Griekse grens of de grenzen aan de Middellandse zee zijn daarmee direct voelbaar voor Nederland. Alle reden voor de Nederlandse politiek om kritisch naar de Europese regels te kijken.

Nederland is traditioneel een van de steunpilaren van het Europese asiel- en migratiebeleid: als een van de oprichtende landen van de Schengen-overeenkomsten en deelnemer aan alle aspecten van het asiel- en migratiebeleid heeft Nederland altijd een vooraanstaande rol gespeeld. Het

standpunt over het Stockholmprogramma² en de notitie 'Visie op bescherming' uit 2009 laten zien dat Nederland tot 2010 vooral Europese samenwerking opzocht. Onder kabinet Rutte I zocht minister Leers juist naar manieren om de nationale controle te verstevigen en koos daarmee voor een ander Europees geluid dan hun voorgangers. Toch lag het beleid van kabinet Rutte I niet ver verwijderd van kabinet Balkenende IV. Beide zetten in op een verdere aanscherping van het toelatingsbeleid voor immigranten. Hoewel het beeld overheerst dat Minister Leers een veel restrictiever beleid voerde dan bijvoorbeeld zijn voorganger minister Hirsch-Ballin, stelt hij zelf vast dat hij op veel onderwerpen niet strenger is geweest.³

Dit position paper zal ingaan op de achtergronden en de resultaten van het Nederlandse beleid inzake asiel en migratie in de Europese context. Wijkt de Nederlandse aanpak van de afgelopen jaren inderdaad af van die van voorheen? Wat is het resultaat geweest? Wat heeft Leers bereikt in Europa en in hoeverre kon Nederland haar beleidsplannen zelfstandig uitvoeren?

² Het Stockholm Programma genaamd 'Op weg naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burger' is een vijfjarig Europees beleidsprogramma op het terrein van de Ruimte van Vrijheid, Veiligheid en Recht.

³ 'Als minister zit je altijd in het verdomhoekje', nu.nl, 6 september 2012, <http://www.nu.nl/politiek/2901908/als-minister-zit-altijd-in-verdomhoekje.html>, laatst bezocht op 14 september 2012.

1. Het politieke belang van grenzen, asiel en migratie

Asiel en migratie zijn onverminderd politiek gevoelige onderwerpen en staan al jaren hoog op de Nederlandse politieke agenda. “Ombuiging, beheersing en vermindering van de immigratie zijn geboden en urgent gelet op de maatschappelijke problematiek”, zo werd in het Gedoogakkoord gesteld.⁴ Dat is mede ingegeven door een wens vanuit de bevolking om het nationale asiel- en migratiebeleid aan te scherpen. De speerpunten van het migratiebeleid onder kabinet Rutte I, met gedoogsteun van de PVV, waren het terugdringen van immigratie, een beperking van het aantal asielaanvragen en het inperken van Brusselse invloed op het nationale beleid. Om deze doelstellingen te behalen werd breed ingezet op wijziging van de Europese regelgeving die tot op dat moment mede door Nederland tot stand was gebracht.

De standpunten over asiel en migratie in het Gedoogakkoord kwamen niet uit de lucht vallen: de PVV stelt regelmatig dat er een groeiende onvrede in Nederland is waar te nemen over de toestroom van migranten en asielzoekers. Een peiling uit 2009 toont aan dat een groot deel van de bevolking een restrictief asiel- en immigratiebeleid steunde, waarbij het aantal asielzoekers moest worden teruggebracht en de regels voor gezinshereniging aangescherpt.⁵ Twee jaar later blijkt uit een nieuwe peiling dat een meerderheid van de ondervraagden vindt dat de omvang van immigratie naar Nederland de komende jaren moet afnemen.⁶ De steun voor het beleid van Minister Leers, wat tot doel heeft “een zeer substantiële daling van de instroom”⁷ van met name kansloze immigranten te bewerkstelligen, lijkt vrij hoog onder de ondervraagden.

De onvrede onder de Nederlandse bevolking en de daaraan gekoppelde wens om het aantal immigranten terug te dringen sluit aan bij een bredere trend in Europa. Ook in andere Europese lidstaten is het beleid gericht op aanscherping van het immigratiebeleid en een daling van het aantal vreemdelingen dat het land binnenkomt. In

Frankrijk beloofde voormalig president Sarkozy tijdens de verkiezingscampagne in 2012 dat hij zou zorgen voor een halvering van het aantal immigranten.⁸ Daarnaast dreigde hij dat Frankrijk uit Schengen zal stappen als Europa niet meer zou doen om illegale immigratie tegen te gaan.⁹ Denemarken had ook problemen met de open binnengrenzen in Europa en voerde in zomer van 2011 de controles aan de grenzen met Duitsland en Zweden weer in.¹⁰ Deze Deense beslissing, op voorstel van de rechtspopulistische Deens Volkspartij die gedoogsteun verleende aan de voormalige regering, stond op gespannen voet met de Schengenverdragen.¹¹ In reactie op deze en andere ontwikkelingen constateerde Commissaris Malmström dit voorjaar dat “the overall political climate in Europe has turned sour, some would even say toxic”, waarbij ze doelde op een populistische trend in Europa.¹²

2. Van Maastricht naar Stockholm

Tussen de Europese Unie en de lidstaten is het asiel- en migratiebeleid altijd een spanningsveld geweest: hoeveel soevereiniteit wordt overgedragen aan de Europese Unie? In hoeverre houden de lidstaten zeggenschap over wie ze binnenlaten? Bij de officiële introductie van het onderwerp in de Europese Verdragen bij het Verdrag van Maastricht in 1993 werd het onderwerp apart, als onderdeel van het vraagstuk van Justitie en Binnenlandse Zaken, neergezet in de Derde Pijler, gescheiden van de interne markt. In plaats van de mogelijkheid overstemd te kunnen

⁴ Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/gedoogakkoord-vvd-pvv-cda.html>, p. 4.

⁵ Peiling Maurice de Hond, “Immigratie in Nederland”, 13 september 2009.

⁶ Peiling Maurice de Hond, “Uitspraken van Minister Leers over migratie”, 16 oktober 2011.

⁷ Regeerakkoord VVD-CDA, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010/09/30/regeerakkoord-vvd-cda.html> p. 21; Gedoogakkoord VVD-PVV-CDA, p. 4.

⁸ Nicolas Sarkozy says France has too many foreigners, BBC news Europe, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-17280647>, laatst bezocht op 11 september 2012.

⁹ Nicolas Sarkozy courts rightwing voters with Schengen zone threat, The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/world/2012/mar/11/nicolas-sarkozy-french-elections-2012>, laatst bezocht op 11 september 2012.

¹⁰ Grenscontroles in Denemarken. En het Schengen-verdrag dan?, de Volkskrant, <http://www.volkskrant.nl/vk/nl/2668/Buitenland/article/detail/2427804/2011/05/12/Grenscontroles-in-Denemarken-En-het-Schengen-verdrag-dan.dhtml>, laatst bezocht op 11 september 2012.

¹¹ European Commission press statement, “Persistent concerns about Danish border measures - European Commission to intensify monitoring”, 18 juli 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/518>, laatst bezocht op 4 september 2012.

¹² Cecilia Malmström, “Responding to the Arab Spring and rising populism: The challenges of building a European migration and asylum policy”, Lecture at Harvard University’s Minda de Gunzburg Center for European Studies Boston, 30 april 2012, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/312&type=HTML>, laatst bezocht op 4 september 2012.

worden in de Raad van Ministers en betrokkenheid van het Europees Parlement, werd er gekozen voor een systeem waarin elke lidstaat vetorecht had omdat geen enkele regering op dat moment overstemd wilde worden op een politiek gevoelig terrein als migratie.

Bij het Verdrag van Amsterdam in 1999 werd het onderwerp wel overgeplaatst naar het traditionele Europese systeem met daarin de mogelijkheid overstemd te worden, maar met een voorbehoud van enkele jaren voor de overschakeling. In het Verdrag van Amsterdam werd bepaald dat eerst voor alle deelonderwerpen basisafspraken moesten worden gemaakt tussen de lidstaten, zoals voor massale toestroom van migranten en terugkeerverdragen. Pas sinds 2004 kunnen lidstaten overstemd worden bij het aannemen van regelgeving over asiel en migratie. In het Verdrag van Lissabon van 2009 is daarbij in meer detail neergelegd tot hoever de bevoegdheid van de Europese Unie om regelgeving hierover aan te nemen, mag gaan. In het Verdrag wordt de basis gelegd voor zowel een toekomstig Gemeenschappelijk Europees Asielbeleid als een Gemeenschappelijk Europees Migratiebeleid. De grenzen van de bevoegdheden voor de EU op dit

terrein, die in principe worden gedeeld tussen de EU en de lidstaten, staan dan ook aangegeven: uitsluitend op de aangegeven gebieden kan Europese regelgeving worden opgesteld. Daarbij springt in het oog dat het vooral op samenwerking tussen de lidstaten is gericht en veel minder op harmonisatie op Europees niveau.

Om al deze algemene regelgeving aan te nemen, zijn telkens vijfjarenplannen opgesteld in de vorm van programma's: Tampere, Den Haag en Stockholm. Hierin is door de lidstaten en de Commissie afgesproken wat de prioriteiten zijn voor een periode van vijf jaar en welke specifieke maatregelen genomen zullen worden. Ze worden vergezeld van lijsten met aangekondigde regelgeving, chronologisch ingedeeld. Het huidige vijfjarenplan is het Stockholm Programma, dat in 2010 in werking is getreden. Voor asiel en migratie legt het Stockholm Programma vooral de nadruk op verdergaande samenwerking tussen de lidstaten en de bestrijding van illegale immigratie. Daarbij worden verschillende nieuwe rechtsinstrumenten voorgesteld maar vooral wordt ingezet op aanpassing en evaluatie van reeds bestaande regelgeving. Al met al ligt de nadruk op voortschrijdende integratie.

Overeenkomsten	Nieuw beleid
Verdragen van Schengen (1985)	Na de inwerkingtreding van de Schengen overeenkomsten in 1995 werden de binnengrenzen tussen de lidstaten afgeschaft en werd er één enkele buitengrens gecreëerd.
Verdrag van Maastricht (1985, 1990)	Met de totstandkoming van de derde pijler werd Europese samenwerking op het gebied van justitie en binnenlandse zaken toegevoegd aan de competenties van de EU. De besluitvormings-processen werden intergouvernementeel geregeld.
Verdrag van Amsterdam (1997)	Europese samenwerking op het gebied van het vrij verkeer van personen, asiel en immigratie wordt verplaatst naar de eerste pijler, onder het algemene deel van het EG-Verdrag. De Europese Commissie krijgt vanaf 2004 het recht voorstellen te doen op dat gebied.
Tampere programma (1999)	Tijdens de Europese Top in Tampere werd het eerste vijfjarenplan opgesteld voor het beleidsterrein justitie en binnenlandse zaken. Het programma bevat concrete stappen om een gezamenlijk Europees asiel- en migratiebeleid te ontwikkelen.
Verdrag van Nice (2001)	Besluit op het beleidsterrein asiel en migratie worden vanaf het Verdrag van Nice genomen op basis van gekwalificeerde meerderheid, wat betekent dat lidstaten overstemd kunnen worden.
Het Haags programma (2004)	Het Den Haag programma is de opvolger van het Tampere programma en het tweede vijfjarenplan voor samenwerking op justitie en binnenlandse zaken. Het doel van het programma is om een gezamenlijke ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te realiseren.
Verdrag van Lissabon (2007)	De pijler structuur van de EU wordt opgeheven en de beleidsterreinen onder justitie en binnenlandse zaken vallen onder de normale wetgevingsprocedure, waarbij het Europees Parlement mag meestemmen.
Stockholm programma (2009)	Het Stockholm Programma genaamd 'Op weg naar een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht voor de burger' is het derde vijfjarig Europees beleidsprogramma om de Europese samenwerking op het gebied justitie en binnenlandse zaken te verdiepen.

3. De Nederlandse inzet

In het Gedoogakkoord wordt een “streng maar rechtvaardig” asiel- en migratiebeleid omschreven met het doel een “een zeer substantiële daling van de instroom” van met name kansloze immigranten te bewerkstelligen.¹³ Door de voortschrijdende Europese integratie in de afgelopen 20 jaar kon Nederland niet geheel zelfstandig alle punten uit het Gedoogakkoord uitvoeren, maar was aanpassing nodig van een aantal Europese rechtsinstrumenten. Daarvoor had Minister Leers steun nodig van een meerderheid van de EU lidstaten om de Europese wet- en regelgeving aan te passen in lijn met de Nederlandse wensen. Minister Leers presenteerde een ‘position paper’, later bekend als ‘De Agenda van Leers’.¹⁴ Hierin is, in meerdere talen, uiteengezet welke Europese rechtsinstrumenten Nederland gewijzigd wilde zien en waarom. Vijf Europese rechtsinstrumenten werden aangemerkt om herzien te worden naar Nederlandse eisen. Dat zijn de Dublinverordening (343/2003), de Kwalificatierichtlijn (2004/83), de Richtlijn gezinshereniging (2003/86), de Richtlijn langdurig ingezetenen (2003/109) en de Richtlijn vrij verkeer van personen (2004/38).

3.1. Een restrictiever asiel- en migratiebeleid in Nederland en Europa

De beleidsinzet van Nederland onder kabinet Rutte I was enerzijds gericht op het verstevigen van nationale controle, maar op het gebied van asiel zocht minister Leers naar Europese samenwerking of zelfs verdere harmonisatie.¹⁵ Mensenrechtenbescherming stond daarbij voorop: zowel bij de opvang van asielzoekers in Nederland of elders maar ook bij de afhandeling van de procedures. Op andere punten was het doel van de Agenda van Leers juist om de invloed van Europa te verminderen en een strengere naleving van de Europese afspraken af te dwingen. In het Gedoogakkoord en de Agenda van Leers werden enkele geldende Europese instrumenten naar voren gehaald om deze aanpak vorm te geven.

Voor asiel was de inzet om de opvang zo mogelijk te regelen in het land of de regio van herkomst en om de aanvragen in Nederland zo snel mogelijk af te handelen. Daarnaast wilde Nederland de nadruk leggen op een doeltreffende uitvoering van de afspraken onder Dublin, waarbij ervan uit is gegaan dat veel asielzoekers in Nederland eerst elders in de EU hebben verbleven. Ook heeft Minister Leers

een verscherping van de EU kwalificatierichtlijn bewerkstelligt. In deze Europese regelgeving is onder andere neergelegd hoe iemand moet bewijzen dat iemand de vluchtelingenstatus verdient. In de onderhandelingen over de Kwalificatierichtlijn zette Nederland in op een omkering van de bewijslast voor vluchtalternatieven, waarbij het aan de vluchteling, en niet aan de EU-lidstaat, zou moeten worden om aan te tonen dat het land of regio van herkomst te gevaarlijk is voor terugkeer.¹⁶ Op verzoek van Minister Leers is de teksts van de richtlijn aangepast.

Het Gedoogakkoord en de Agenda van Leers bevatten ook een aantal voorstellen op het gebied van legale migratie. Er werd voorgesteld de EU-richtlijn gezinshereniging zodanig aan te passen dat er hoge eisen aan gezinshereniging kunnen worden gesteld, onder andere met betrekking tot opleidingsniveau, succeschansen in de Nederlandse samenleving en minimale leeftijdeisen. Gezinshereniging is op dit moment de voornaamste reden voor immigranten om naar Nederland te komen,¹⁷ pas op afstand gevolgd door arbeidsmigranten en kennismigranten.

Terugdringing van het aantal gezinsmigranten stond hoog op de agenda, onder andere om ‘misbruik’ van de regeling te voorkomen. Daarnaast werd ook ingezet op een sterkere Europese beperking van de mogelijkheden voor niet-kennismigranten om als arbeidsmigrant te worden toegelaten, dus van minder kansrijke migranten. Hierbij werden maatregelen voorgesteld voor intensivering van het terugkeer- en uitzetbeleid, en daarmee voor een striktere controle aan de Europese buitengrenzen. Bij langdurig ingezetenen¹⁸ wilde Nederland graag dat de eis van integratie aanvullend zou worden gesteld. Nu is dat niet het geval.

Regelmatig heeft Minister Leers gerapporteerd aan beide Kamers over de onderhandelingen over al deze punten in Europese context.¹⁹ Zonder in te gaan op de ontvangst die de Nederlandse wensen kregen van de andere lidstaten en van de Europese instellingen, deed de minister verslag van zijn werkbezoeken aan collega-ministers en Europese ambtenaren. Leers gaf aan dat er wel begrip en

¹³ Regeerakkoord, p. 21; Gedoogakkoord, p. 4.

¹⁴ Position paper – Nederlandse inzet EU migratiebeleid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011.

¹⁵ Interview nu.nl, a.w.

¹⁶ Position paper, p. 4.

¹⁷ Zie R.P.W. Jennissen, De Nederlandse Migratiekaart, WODC 2011.

¹⁸ Dat zijn derdelanders die al vijf jaar legaal in de EU verblijven. Zij verkrijgen automatisch het recht op vrij verkeer.

¹⁹ De meest recente is de rapportage van 18 januari 2012, brief van de Minister van Immigratie, Integratie en Asiel aan de Eerste Kamer, Voortgang Nederlandse inzet EU migratiebeleid EK, nr 2012-0000031935.

erkenning was voor de Nederlandse problemen maar dat betekende niet dat de Nederlandse standpunten door andere lidstaten werden gesteund of overgenomen. Daarbij werd in 2012 een offensief ingezet waarbij Leers en Rutte I in meerdere lidstaten op bezoek gingen om het Nederlandse asiel- en migratie beleid toe te lichten.²⁰ De directe aanleiding daartoe was niet het Nederlandse standpunt inzake migratie van buiten de EU maar het zogenaamde Polenmeldpunt dat door de PVV was ingesteld. Het offensief had echter niet tot resultaat dat Nederland in zijn migratie- en asielstandpunten ruimer werd gesteund.²¹

3.2. Nieuwe ontwikkelingen in Schengen

Naast de punten uit de Agenda van Leers heeft Nederland ook positie moeten innemen in nieuwe Europese ontwikkelingen. Zo heeft het Schengensysteem recent problemen opgeleverd met zowel de uitgifte van Schengenvisa als de controle aan de gezamenlijke buitengrens. Bij de plotse toestroom vanuit Noord-Afrika ten tijde van de Arabische lente in 2011 heeft Italië een niet-regulier Schengenvisum aan de meeste migranten gegeven die zich gewoonlijk per boot bij Italië meldden. Italië stelde dat het de opvang op Lampedusa niet aan kon en dat de migranten vooral van zins waren door te reizen naar met name Frankrijk, waar voor velen van hen familie woont. Een woedende reactie van meerdere lidstaten, waaronder Nederland en Frankrijk, volgde: de visa waren afgegeven zonder paspoortcontrole en door het ontbreken van binnengrenzen was niet te controleren waar deze (wellicht ongewenste) derdelanders heen gingen. Frankrijk voerde tijdelijk grenscontroles aan de grens met Italië in, wat slechts zeer beperkt is toegestaan in de Schengenverdragen na voorafgaand overleg met en instemming van de andere Schengenlanden.²² Als gevolg hiervan hebben alle Schengenlanden ingestemd met een wijziging van de Schengenovereenkomst, waarbij de mogelijkheid van eenzijdige ad hoc sluiting van de binnengrenzen is ingevoerd. Omdat het Europees Parlement niet betrokken is geweest bij

deze besluitvorming en ook in de toekomst in het nieuwe systeem geen rol zal spelen, zijn er ook om die reden protesten tegen deze wijzigingen in de Verdragen.²³

Daarbij komt dat ook de controle aan de gezamenlijke buitengrens reden tot problemen heeft gegeven. Elke nieuwe lidstaat van de Europese Unie neemt de verplichting op zich om zo spoedig mogelijk te voldoen aan de eisen voor het Schengensysteem, namelijk invoering van het SIS systeem²⁴ en afdoende controle van de nieuwe buitengrens. Pas nadat de andere Schengenlanden met toetreding instemmen, verschuift de buitengrens naar de buitengrens van de nieuwe lidstaten. Dit is een probleem gebleken voor de recent toegetreden lidstaten Roemenië en Bulgarije²⁵. Nederland heeft in het voorjaar van 2012 zijn veto uitgesproken over toetreding van deze staten tot Schengen omdat er geen vertrouwen in de grenscontrole is door wijdverbreide corruptie. Dit heeft tot veel ongenoegen geleid bij de andere landen omdat Nederland door middel van een veto toetreding tegen heeft gehouden die de andere staten wel wilden. Inmiddels heeft ook de Commissie negatieve voortgangsrapportages uitgebracht voor beide landen waarbij met name kritiek is op het te hoge corruptieniveau.²⁶

4. Het resultaat: toch veel bereikt

Minister Leers heeft in augustus 2012 in een interview²⁷ uitgelegd dat de toon van de PVV zijn missie moeilijk uitvoerbaar heeft gemaakt omdat het de medewerking van de andere lidstaten niet ten goede kwam. Hoewel de Europese onderhandelingen over deze specifieke punten zeer moeizaam zijn verlopen, heeft Nederland toch veel bereikt. De Europese Unie heeft langdurige consultatie- en besluitvormingsprocedures, waardoor het bijna onmogelijk is om in een paar jaar tijd regelgeving aangepast te krijgen: de meeste procedures lopen nog. Voor de uitvoering

²⁰ Dit werd aangekondigd in de brief van 18 januari 2012, a.w.

²¹ Zie bijvoorbeeld Rutte blijft bij standpunt over Polenmeldpunt, <http://www.nu.nl/politiek/2774496/rutte-blijft-bij-standpunt-polenmeldpunt.html>, laatst bezocht op 4 september 2012.

²² Statement by Commissioner Malmström on the compliance of Italian and French measures with the Schengen acquis, 25 juli 2011, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/538&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

²³ Europees Parlement buitenspel bij beslissingen over Schengen, http://www.europa-nu.nl/id/vj0aoxfj8lv/europees_parlement_buitenspel_bij.

²⁴ Schengen Information System.

²⁵ Bulgarije stond op het moment van toetreden tot de EU op de Schengen visa negatieve lijst waardoor er door alle Bulgaren een visum moest worden aangevraagd voor reizen naar het Schengengebied.

²⁶ Nikolaj Nielsen, Romania and Bulgaria continue to flout rule of law, 18 juli 2012, te vinden op <http://euobserver.com/justice/117008m>, laatst bezocht op 14 september 2012.

²⁷ Cynthia van Gorp en Cees van der Laan, Bij mij werd opeens alles discutabel, in: Trouw, 24 augustus 2012, <http://www.trouw.nl/tr/nl/4500/Politiek/article/detail/330568/2012/08/24/Bij-mij-werd-opeens-alles-discutabel.dhtml>.

van de meeste onderdelen uit zijn plan had Leers de steun nodig van een meerderheid van de EU lidstaten om de Europese wet- en regelgeving aan te passen. Het realiseren van de doelstellingen van de regering was daarom afhankelijk van andere actoren en langdurige Europese onderhandelingen, zoals minister Leers zelf ook aangaf.²⁸ Voor de gewenste aanpassing van de richtlijn gezinshereniging, bijvoorbeeld, stelt hij in een interview dat hij tevoren wist dat de andere lidstaten daarin niet mee zou gaan.

Op verschillende, meer algemene punten heeft het Nederlandse standpunt wel degelijk weerklank gevonden bij de andere lidstaten. De Schengen-overeenkomsten²⁹ zijn gewijzigd zodat tijdelijke herintroductie van grenscontroles aan de binnengrenzen in buitengewone omstandigheden mogelijk is gemaakt.³⁰ Dit standpunt van Nederland werd dus breed gesteund door de andere lidstaten. De aanpassingen hebben ertoe geleid dat de nationale controle over de binnengrenzen is vergroot. Ook de Nederlandse inzet voor aanpassing van de Kwalificatierichtlijn werd door Leers als succesvol gezien.³¹ De inzet, zoals beschreven hierboven, is gehaald en de richtlijn is herzien naar de door Nederland gevraagde maatstaven.

Minder succesvol was de Nederlandse inzet om de in de richtlijn Gezinshereniging³² neergelegde regels aan te scherpen, zoals in het Gedoogakkoord verwoordt. Mede op verzoek van Nederland was dit ook op de Europese ministerraad voor justitie en binnenlandse zaken geagendeerd in januari 2012.³³ Zoals de recente jaarrapportage over de voortgang van de

implementatie van het Stockholmprogramma³⁴ laat zien, is er niet meer bereikt dan de toezegging dat een expertgroep zich zal gaan buigen over mogelijk aanpassingen in de toekomst. De Commissie heeft echter aangegeven³⁵ dat door een meer flexibele interpretatie van de huidige richtlijn aan veel Nederlandse eisen voldaan kan worden. Voor de andere gewenste wijzigingen uit de Agenda van Leers kan worden geconcludeerd dat de onderhandelingen nog gaande zijn. In de onderhandelingen over de Dublin-verordening lijken meerdere lidstaten de wensen van Nederland te delen. Ook bij de herziening van de richtlijn langdurig ingezetenen kan door de lange wijzigingsprocedure nog niet worden aangegeven of de integratie-eisen voor deze groep immigranten zal worden aangescherpt.

5. Conclusie

De Nederlandse inzet in Europa van het kabinet Rutte I is voor asiel en migratie van toon gewijzigd. Nederland zette heel hoog in met een eigen agenda. De strenge, restrictieve lijn was al eerder ingezet. Minister Leers legde de nadruk op Europese samenwerking, maar dan wel samenwerking in de door Nederland gewenste richting. Voor asiel werd zelfs volledige Europese harmonisatie als gewenst gezien, zo stelt Leers in een interview. Nieuw was echter de nadruk op strengere eisen voor toelating en integratie. Door de andere lidstaten te informeren over de Agenda van Leers maar niet echt over de context van de wensen, is er wellicht minder bereikt dan vroeger, toen de toon gematigder was. Bij nieuwe problemen, zoals wijziging van het Schengensysteem en uiteindelijk zelfs bij de toelating van Bulgarije en Roemenië tot Schengen, werd het Nederlandse standpunt wel gesteund.

De resultaten van minister Leers in Europa geven een gemengd beeld. De stevigere toon van Nederland heeft niet tot een aantoonbaar ander of beter resultaat geleid, maar er is wel het een en ander bereikt, zowel op het gebied van asiel en migratie als Schengen. Dat valt deels te verklaren door de algemene kritische stemming in de lidstaten ten aanzien van de ontwikkeling van het Europees asiel- en migratiebeleid, wat aansluit bij de Nederlandse beleidslijn. Het is de minister niet gelukt om de gehele Agenda van Leers uit te voeren. Het voorstel om de richtlijn Gezinshereniging aan te passen is afgewezen door de Europese Commissie. Andere voorstellen

²⁸ Brief van de minister voor immigratie, integratie en asiel, Den Haag 27 januari 2012, Kamerstuk 30 573 nr. 93, p. 1.

²⁹ De Schengen Overeenkomst, en de vervolgspraken in de Schengen Uitvoeringsovereenkomst zijn er op gericht de binnengrenzen af te schaffen en daarom de nadruk te leggen op controle bij de gezamenlijke buitengrens. De grens van een lidstaat als Nederland is daarmee fysiek verschoven naar ofwel de Nederlandse vliegvelden ofwel de buitengrens van landen als Griekenland of Polen. De Schengen-Overeenkomsten zijn geïncorporeerd in de huidige EU-Verdragen maar zijn er tevens als bijlage bijgevoegd.

³⁰ Brief van de ministers van Veiligheid en Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en voor Immigratie, Integratie en Asiel, overzicht aan van de stand van zaken van de uitvoering van het Stockholm Programma, 17 juli 2012, TK 30 317 nr 131, <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32317-131.html>.

³¹ Zie de brief aan de Eerste Kamer, 18 januari 2012, a.w.

³² Zie de brief aan de Eerste Kamer, 18 januari 2012, a.w.

³³ Brief van de Minister van Immigratie, Integratie en Asiel, a.w., Voortgang Nederlandse inzet EU migratiebeleid EK.

³⁴ A.w., <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32317-131.html>.

³⁵ Brief van de Minister van Immigratie, Integratie en Asiel, a.w., Voortgang Nederlandse inzet EU migratiebeleid EK.

hebben de eindstreep niet gehaald binnen de ambtstermijn van de minister. Doordat de Europese procedures soms jaren in beslag kunnen nemen, wordt pas op de langere termijn duidelijk of de

regels inderdaad worden aangescherpt zoals Leers voor ogen had.

About euforum.nl

Euforum.nl is a project of the Netherlands institute for International Relations 'Clingendael' on the European Union. The euforum.nl website aims to give new insights by means of analyses and opinions on the context, bottlenecks and longer term perspectives of a number of important EU themes. Euforum.nl not only focuses on Dutch perspectives, but put these national debates into a wider European context. To have a broad and objective overview, EU experts from different fields, left- and right-wing politicians, think tanks, and other organisations are invited to shed their light on certain issues.

The Netherlands Institute of International Relations "Clingendael" is platform which aim it is to enhance knowledge and insight in international relations. Clingendael acts as a think tank as well as a diplomatic academy. The activities of Clingendael Research focus on the European Union, security and conflict issues, diplomacy and the changing geopolitical landscape, with particular attention for Asia and the Middle East.