

VluchtelingenWerk Nederland:

Een studie over 35 jaar beleidsbeïnvloeding.



Teuntje Vosters

E-mail : Teuntje.Vosters@gmail.com

Studentnummer : s1457659

Universiteit Leiden

Faculteit der Geesteswetenschappen

Master Geschiedenis (Migration and Global Interdependence)

Begeleider : Mw. prof.dr. M.L.J.C. Schrover

23 December 2014

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	2
1.1 Theorie.....	4
1.2 Historiografie.....	7
1.3 Materiaal en methode	11
2. Context: 35 jaar Vluchtelingenwerk.....	16
<i>Conclusies</i>	<i>29</i>
3. De Regeling Opvang Asielzoekers	32
3.1 De jaren tachtig	32
3.2 De beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk	34
<i>Conclusies</i>	<i>40</i>
4. De Vreemdelingenwet 2000	44
4.1 De jaren negentig.....	45
4.2 De beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk	47
<i>Conclusies</i>	<i>53</i>
5. Het generaal pardon.	57
5.1 De periode na de millenniumwisseling	58
5.2 De beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk.	59
<i>Conclusies</i>	<i>67</i>
6. Conclusies	70
Primaire Bronnen.....	77
Literatuur	77

1. Inleiding

Hadji is veertien jaar en woont sinds zijn zesde in Nederland. Samen met zijn vader vluchtte hij uit Burundi naar Nederland. Hij spreekt de taal van zijn land van herkomst niet en kan zich Burundi nauwelijks herinneren. Toch moet hij volgens de Nederlandse overheid terug; er zou geen gevaar heersen in Burundi voor Hadji en zijn vader.¹ Hadji is een voorbeeld van een kind dat niet onder het Kinderpardon uit 2012 valt. Zijn situatie, en die van andere asielkinderen in Nederland die worden bedreigd met uitzetting, leidt tot veel discussie. Het wordt door velen als inhumaan gezien om kinderen uit te zetten die al zolang in Nederland verblijven. Tegelijkertijd zijn veel mensen voorstander van een restrictief vreemdelingenbeleid in Nederland. Zij vinden dat de toestroom aan asielzoekers moet worden ingeperkt. Niet alleen het Kinderpardon is een reden voor veel discussie. Het algehele asielbeleid heeft de gemoederen in Nederland altijd beziggehouden. Terwijl asielmigratie maar een klein deel van de totale immigratie naar Nederland vormt, gaat het politieke en maatschappelijke debat met regelmaat over asielzoekers.²

De vormgeving van het asielbeleid wordt beïnvloed door vele factoren. In dit debat verschillen de meningen van een restrictief tot een liberale houding en zijn er naast landelijke en lokale politici vele instanties en personen betrokken; van advocatenbureaus en mensenrechtenorganisaties tot willekeurige individuen die in aanraking komen met vluchtelingen. Allemaal proberen zij hun stempel te drukken op het asielbeleid. Bij veel studies die gaan over beleidsvorming is er een vooronderstelling dat belangenorganisaties effect hebben op beleidsvorming en politieke beslissingen. Zij worden gezien als een onderdeel van het democratisch proces dat moderne beleidsvorming is.³ Er is echter weinig onderzoek gedaan naar de invloed van belangenorganisaties en de manier waarop zij het asielbeleid hebben geprobeerd te beïnvloeden. Daarom zal ik in dit onderzoek kijken naar hoe, wanneer en waarom een van de belangrijkste spelers in het asieldebat, VluchtelingenWerk Nederland, invloed heeft geprobeerd uit te oefenen op het beleid. Intuïtief lijkt het antwoord op de vraag *waarom* had Vluchtelingenwerk⁴ invloed simpel: omdat een aanzienlijk deel van de Nederlandse samenleving zich druk maakt over de positie van asielzoekers. Toch is dit

¹ Ed Dekker, 'School Den Helder in actie tegen uitzetting van Hadji (14)', *Noord-Hollands dagblad* 7 april 2014,

² H. Obdeijn en M. Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en Emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008), 339.

³ P. Burnstein en A. Linton, 'The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns', *Social Forces* 81:2 (2002), 380-408, 381.

⁴ Dit is de naam van de vereniging anno 2014 maar omdat zij een paar keer van naam is veranderd gedurende de 35 jaar van haar bestaan, en de verschillende titels tot verwarring kunnen leiden, zal ik in deze scriptie consistent de naam *Vluchtelingenwerk* gebruiken.

niet zo vanzelfsprekend. In het asieldebat worden de instanties en personen die invloed (willen) uitoefenen steeds op het beleid steeds talrijker. In deze arena van invloeden is het interessant om te zien hoe één specifieke speler zich manoeuvreert en hoe het komt dat zij soms wel en soms geen invloed weet uit te oefenen.⁵

Wat is Vluchtelingenwerk en wat doet zij? Haar missie luidt als volgt: 'Vluchtelingenwerk is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring Voor de Rechten van de Mens en met vele vrijwilligers inzet voor de bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie, primair in Nederland.'⁶ Zij voert deze missie uit op twee manieren: door middel van *begeleiding* en *belangenbehartiging*. Onder begeleiding vallen hulpverlenende werkzaamheden zoals coaching, dienstverlening en kennisdiensten. Denk hierbij aan het bieden van hulp bij integratie of het vinden van een baan. De tweede taak, belangenbehartiging, kan zowel plaatsvinden op een individueel als op een collectief niveau. Op het individuele niveau betekent dit bemiddeling en interventie bij de asielprocedure. Op een collectief niveau gaat het om het in stand houden en vergroten van haar draagvlak en om beleidsbeïnvloeding.⁷ Ik behandel in deze scriptie enkel het laatste aspect: de beleidsbeïnvloeding.

Vluchtelingenwerk Nederland is de grootste belangenbehartiger voor vluchtelingen en asielzoekers in Nederland. De vereniging mengt zich, sinds haar ontstaan 35 jaar geleden, in het doorlopende politieke en maatschappelijke debat over het asielbeleid. De overheid voerde in deze periode constant een restrictief asielbeleid, omdat het toelaten van teveel asielzoekers een aanzuigende werking zou hebben.⁸ Dit creëert volgens Vluchtelingenwerk de continue noodzaak om zich in te zetten voor de beïnvloeding van het beleid. Zij pleit voor een liberaler beleid en een juiste behandeling en rechtsbescherming volgens de regels van de internationale verdragen over vluchtelingen.

Dat Vluchtelingenwerk 35 jaar bestaat, betekent niet alleen dat er al die tijd een debat gaande was over het asielbeleid waar Vluchtelingenwerk actief aan meedeed, maar ook dat zij meent op een manier succesvol te zijn geweest in het beïnvloeden van het beleid. Het voortbestaan van een organisatie is immers afhankelijk van de mate waarin zij slaagt in het behalen van haar doelen. Vluchtelingenwerk lobbyde 35 jaar voor of tegen

⁵ S. Bonjour, *Grens en Gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland 1955-2005* (Amsterdam 2009) 291.

⁶ S. Kok, J. Kuipers en R. Weiler, *De Visie van Vluchtelingenwerk Nederland* (Amsterdam 2013), 5.

⁷ Kok, Kuipers en Weiler, *De Visie van Vluchtelingenwerk Nederland*, 8.

⁸ T. Walaardt, *Geruisloos Inwilligen: argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure 1945-1993* (Hilversum 2012), 18.

bepaalde elementen in het asielbeleid. De continuïteit van de lobby toont dus een zekere mate van succes daarvan. Hierdoor wil en kan Vluchtelingenwerk haar beïnvloeding van het Nederlandse asielbeleid voortzetten. In deze scriptie doe ik onderzoek naar de invloed van Vluchtelingenwerk op het Nederlandse asielbeleid. De hoofdvraag daarbij is: *hoe, wanneer en waarom had Vluchtelingenwerk invloed op het Nederlandse asielbeleid?* Met het antwoord op het eerste gedeelte van deze vraag – hoe en wanneer – ga ik op zoek naar de invloed die Vluchtelingenwerk heeft gehad. Op welke manier en met welke middelen heeft Vluchtelingenwerk geprobeerd het asielbeleid te beïnvloeden? En in hoeverre zie ik invloed terug? In de sectie methode van dit hoofdstuk wordt uiteengezet aan de hand van welke maatstaven ik invloed meet. Het tweede gedeelte van de vraag – waarom was er invloed – gaat op zoek naar een meer verklarend antwoord. Waarom wist Vluchtelingenwerk invloed uit te oefenen op bepaalde momenten?

De factoren die mogelijk van belang waren bij het hebben van invloed worden benoemd in het theorie gedeelte van dit hoofdstuk. Om een alomvattend antwoord te geven op mijn hoofdvraag heb ik de 35 jaar opgedeeld in twee gedeeltes. Ten eerste heb ik een overzichtshoofdstuk geschreven aan de hand van alle jaarverslagen. Dit zal een globaal overzicht geven van de volledige 35 jaar. Vervolgens heb ik drie specifieke periodes uit de geschiedenis van de organisatie gekozen om de beleidsbeïnvloeding te bestuderen. Het zijn momenten waarop er een belangrijke beleidswijziging plaatsvond. Aan de hand van de archieven van Vluchtelingenwerk zal ik deze periodes beschrijven. Hieruit blijkt in meer detail hoe, wanneer en waarom Vluchtelingenwerk het asielbeleid heeft geprobeerd te beïnvloeden.

1.1 Theorie

In deze sectie draag ik verschillende hypotheses aan die mogelijk een rol speelden bij de invloed van Vluchtelingenwerk op het Nederlandse asielbeleid. Aan de hand van literatuur worden bondig de factoren beschreven die eventueel invloed hebben uitgeoefend op de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk. In totaal zijn dat er zes. Welke factoren een grotere of minder grote rol speelden, wordt getoetst in dit onderzoek met het tweede onderdeel van mijn hoofdvraag: *waarom* heeft Vluchtelingenwerk invloed op het Nederlandse asielbeleid?

Ten eerste is het draagvlak onder de Nederlandse bevolking een mogelijke factor die een rol speelde bij de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk. Vluchtelingenwerk kan, als belangen- en hulporganisatie voor mensen in nood rekenen op veel publieke steun en sympathie. Dit draagvlak vertegenwoordigt het aandeel in de samenleving dat zich druk maakt over de situatie van asielzoekers en vluchtelingen in Nederland en

sympathiseert met de missie van Vluchtelingenwerk. Een groot draagvlak zorgt dat de druk op de overheid toeneemt.⁹ Vluchtelingenwerk genereerde draagvlak door het voeren van publiekscampagnes. Door het actief voeren van campagnes die zich richtten op de verspreiding van kennis over vluchtelingen, probeerde zij haar draagvlak te vergroten. De strategie die Vluchtelingenwerk daarbij gebruikte bestond uit de personificatie van zaken betreffende asielzoekers en vluchtelingen. Campagnes hadden vaak het doel om een hoge mate van herkenbaarheid te creëren. Op die manier werd geprobeerd de afstand tussen vluchtelingen en de gevestigde bevolking te verkleinen.¹⁰ Eventuele andere strategieën die Vluchtelingenwerk hanteerde komen op een later moment in deze scriptie nog verder aan de orde. Draagvlak is een complexe factor, omdat het niet alleen kon gelden als verklaring voor de invloed van Vluchtelingenwerk op het Nederlandse asielbeleid, maar het ook een voorwaarde was voor het behoud en de legitimiteit van de organisatie. Haar bestaansrecht is voor een gedeelte gebaseerd op dit draagvlak en de vrijwillige inzet van betrokken burgers. Dus het is zowel een voorwaarde voor haar bestaan, als een mogelijke factor waarmee zij haar invloed op het asielbeleid kan vergroten.

Ten tweede waren concrete problemen met betrekking tot vluchtelingen en asielzoekers mogelijk van belang bij de beleidsbeïnvloeding door Vluchtelingenwerk. Dit waren urgente problemen die vroegen om oplossingen; dat was iets waar politici naar zochten. Vluchtelingenwerk heeft mogelijk gewerkt aan een bijdrage aan te leveren door dit proces te sturen in de door hun gewenste richting. Deze problemen ontstonden op verschillende niveaus: individueel, in bepaalde gemeentes, met bepaalde vluchtelingengroepen, nationaal of Europees. Op Europees niveau kwam de urgentie van de lobby voort uit de vluchtelingen die de dupe werden van het Europese grensbeleid. Door de strenger wordende maatregelen aan de Europese buitengrens is het voor vluchtelingen moeilijker geworden om Europa te bereiken.¹¹ Door de wanhopige pogingen toch over die grens te komen, doen zich regelmatig schrijnende incidenten voor. Het creëerde een doorlopend verzoek om een humanitaire oplossing. Om dit urgente verzoek konden politici niet heen. Vluchtelingenwerk heeft mogelijk invloed uit weten te oefenen door in te spelen op de urgente problemen. In mijn onderzoek kan ik nagaan of dit ook daadwerkelijk plaatsvond.

⁹ E.G. Ferris, 'The Churches, Refugees and Politics', in: G. Loescher en L. Monahan (eds). *Refugees and International Relations* (Oxford 1990) 159-179, 160.

¹⁰ Kok, Kuipers en Weiler, *De visie VluchtelingenWerk Nederland*, 14.

¹¹ C. Marchetti, 'Expended borders. Policies and practices of preventative refoulement in Italy', in: M. Geiger and A. Pécoud (eds.) *The politics of international migration management* (Londen 2012) 160-184, 165.

Op nationaal niveau draaiden problemen vooral om de scheiding tussen echte en onechte vluchtelingen; waarachtige en niet waarachtige.¹² Hoe dit onderscheid humaan te maken, was een constant lobbypunt voor Vluchtelingenwerk. Ook op micro niveau deden zich incidenten voor die leidden tot protest, zoals de zelfmoord van de asielzoeker Dolmatov eind januari 2013. Dit legde problemen bloot rond de asielprocedure en de opvang voor uitgeprocedeerde asielzoekers.¹³ Zodoende konden urgente problemen op allerlei niveaus een lobby in het leven roepen, en dus aanleiding zijn om op zoek te gaan naar goede oplossingen.

Ten derde zijn internationale verdragen mogelijk van belang bij het asielbeleid en de beïnvloeding daarvan. Omdat Nederland internationale verdragen heeft getekend, moest het zich houden aan de rechtsbescherming die deze verdragen boden.¹⁴ De interpretatie daarvan was een discussiepunt bij mensen die voor en tegen de toelating waren van menig asielzoeker. Vluchtelingenwerk pleitte ervoor dat nationale regeerders de regels rechtvaardig moesten hanteren. Indien dat niet gebeurde, konden uitspraken van het Europese Hof eventueel helpen in een, volgens Vluchtelingenwerk, juiste implementatie van het verdrag.¹⁵

Een vierde factor die mogelijk een rol speelde bij de beïnvloeding van Vluchtelingenwerk op het asielbeleid, was de houding en het asielbeleid van buurlanden. De Nederlandse overheid hield nauwlettend in de gaten wat andere Europese landen deden op het gebied van vluchtelingen- en asielbeleid. Het werd als ongunstig gezien om teveel te verschillen van het beleid van buurlanden, omdat een liberaler beleid zou zorgen voor een 'aanzuigende werking'. Dit betekent dat het asielbeleid ervoor zou zorgen dat het aantrekkelijker word voor asielzoekers om naar Nederland te komen waardoor het aantal asielaanvragen verder zou stijgen.¹⁶ Terwijl een restrictiever beleid de internationale betrekkingen zou kunnen schaden.¹⁷ Niet alleen de buurlanden werkten op die manier samen, ook hulporganisaties uit verschillende buurlanden deden dat. Door middel van het monitoren van het asielbeleid in verschillende landen probeerden zij collectief en adequaat op te treden.¹⁸ Het idee van een aanzuigende werking komt vaak terug wanneer er gekeken wordt naar de

¹² Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 23.

¹³ Peter Zantigh, 'Overheid maakte meerdere fouten in zaak-Dolmatov', NRC.nl 12 april 2013, geraadpleegd op 16 mei 2014. Beschikbaar op: <http://www.nrc.nl/nieuws/2013/04/12/overheid-maakte-fouten-in-zaak-dolmatov/>

¹⁴ J.W. ten Doeschate, Asielbeleid en belangen. *Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982* (Hilversum 1993), 159.

¹⁵ Bonjour, *Grens en Gezin*, 95.

¹⁶ C. Van Eijl, *Illegaal in Nederland, 1945-2000* (Hilversum 2012), 196.

¹⁷ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 24.

¹⁸ Kok, Kuipers en Weiler, *De Visie van VluchtelingenWerk Nederland*, 3.

bepaling van het Nederlandse asielbeleid. Regelmatig was dit een reden voor de Nederlandse overheid om een restrictief beleid te voeren.¹⁹

De laatste twee factoren die mogelijk belangrijk waren, waren de aantallen asielzoekers die Nederland binnenkwamen en de politieke kleur van het kabinet en de samenstelling van de Tweede Kamer. Wanneer de aantallen asielzoekers bleven toenemen, was de overheid geneigd het restrictieve beleid strenger te handhaven en aan te scherpen. De invloed van Vluchtelingenwerk zou naar verwachting op zo'n moment afnemen. Daarnaast was politieke kleur van belang: welke partijen zaten in het kabinet en hoe was de Tweede Kamer verdeeld? In het algemeen zijn progressieve partijen meer geneigd een liberaal asielbeleid te voeren. Conservatieve partijen voeren liever een restrictief beleid.²⁰ Hoe de verdeling in het kabinet was, kan eventueel van invloed zijn geweest op de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk. Alle factoren die mogelijk invloed hebben gehad op de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk staan hieronder nog eens opgesomd.

Tabel 1 Factoren met een potentiële invloed op de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk

<i>Draagvlak</i>
<i>Concrete problemen met betrekking tot vluchtelingen en asielzoekers</i>
<i>Internationale verdragen</i>
<i>Asielbeleid van buurlanden</i>
<i>Aantal asielzoekers in Nederland</i>
<i>Politieke kleur kabinet & Tweede Kamer</i>

1.2 Historiografie

Tot op heden is er weinig onderzoek gedaan naar de factoren die invloed hebben uitgeoefend op de Nederlandse besluitvorming rondom het asielbeleid.²¹ Jan Willen ten Doesschate vormt hierop een uitzondering. Ten Doesschate heeft zes belangrijke factoren benoemd die het Nederlandse immigratiebeleid hebben bepaald met betrekking tot vluchtelingen tussen 1968-1982.²² Een belangrijke factor was volgens Ten Doesschate de aanwezigheid van vluchtelingenorganisaties. Hij gaf een overzicht van het aantal keer dat vluchtelingenorganisaties hebben geprobeerd het

¹⁹ Van Eijl, Tussenland, 196.

²⁰ Bonjour, *Grens en gezin*, 183.

²¹ Bonjour, *Grens en gezin*, 23; Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 20; Ferris, 'The Churches, Refugees and Politics', 160.

²² Ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen*, 201-205.

toelatingsbeleid te beïnvloeden, de middelen die zij gebruikten en effecten van deze pogingen voor zover dat zichtbaar was in de archiefstukken.²³ Mijn onderzoek bouwt voort op zijn hoofdstuk over vluchtelingenorganisaties. Aanvullend gaat het, in plaats van over meerdere maatschappelijk organisaties, over hoe één organisatie te werk is gegaan om haar doelen te verwezenlijken. Ten Doesschate beargumenteerde in zijn conclusie dat het gebrek aan één duidelijke strategie de reden was dat vluchtelingenorganisaties niet vaak succesvol waren. Aangezien mijn onderzoek begint waar hij stopt - vanaf het moment dat Vluchtelingenwerk fuseerde vanuit losse organisaties naar een landelijke vereniging - is het interessant of deze verklaring stand houdt als we inderdaad kijken naar één organisatie met één sterke agenda. Met de fusie werd namelijk ook de beleidsbeïnvloeding van vluchtelingenorganisaties minder gefragmenteerd.²⁴

Ook Tycho Walaardt heeft geschreven over de rol van belangenorganisaties in zijn onderzoek naar wie, hoe en waarom de kansen op asiel werden beïnvloed tussen 1945-1994. In zijn onderzoek wordt duidelijk wie er in de bres sprongen voor vluchtelingen en op welke manier zij dat deden. De aanwezigheid van lobbygroepen noemde hij als een belangrijke factor die invloed had op de uitkomst van een asielverzoek. 'Bijstand van vluchtelingenorganisaties leidde tot een grotere slagingskans. Een mogelijke verklaring is dat beslissers en rechters op een strategische manier handelden door asielzoekers die veel steun kregen toe te laten.'²⁵ Ik ga op zoek naar andere mogelijke verklaringen. Mijn onderzoek verschilt van dat van Walaardt in het feit dat hij kijkt naar het niveau van individuele asielverzoeken en ik naar het collectieve niveau van beleidsbeïnvloeding. Een enkele keer beschreef hij of vluchtelingenorganisaties succesvol waren in hun lobby. Zo beschreef hij bijvoorbeeld dat in 1985 de invloed van Vluchtelingenwerk was terug te zien op gemeentelijke niveau en in de landelijke politiek. De standpunten van Vluchtelingenwerk waren tot in de Tweede Kamer te horen.²⁶

Saskia Bonjour keek naar de totstandkoming van het gezinsmigratiebeleid. Zij onderzocht op welke manier politici tot bepaalde standpunten kwamen en daarmee het beleid bepaalden. Volgens Bonjour speelden vluchtelingenorganisaties hierin een kleine rol. De belangengroepen die zich actief toonden bij het gezinsherenigingsbeleid, waren er niet in geslaagd de standpunten van de beleidsmakers te beïnvloeden.²⁷ In hoeverre

²³ Ibidem, 196.

²⁴ Ibidem, 205.

²⁵ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 25.

²⁶ Ibidem, 316.

²⁷ Bonjour, *Grens en gezin*, 306.

dit het geval was bij het asielbeleid en de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk zal blijken uit mijn onderzoek.

Meerdere auteurs schreven over wie invloed uitoefende op asielbeleid buiten Nederland. Zoals Tanya Basok, die schreef over invloed op het asielbeleid in Costa Rica. Zij toonde aan dat de overheid gevoelig was voor druk vanuit de media, arbeidersbewegingen, politieke partijen en ook vluchtelingenorganisaties.²⁸ Ook Elizabeth Ferris noemde de rol van vluchtelingenorganisaties in haar artikel. Zij beschreef dat deze altijd een belangrijke rol hebben gespeeld in de vluchtelingenproblematiek.²⁹ Van het aanzetten van overheden om een liberaler asielbeleid te voeren tot aan het verstrekken van hulp aan vluchtelingen wereldwijd. Vluchtelingenorganisaties hadden hierbij het voordeel dat zij toegang hadden tot informatie die overheden niet hadden.³⁰ Dit aspect onderschrijft Vluchtelingenwerk ook in haar visie. Omdat zij de grootste organisatie was die dagelijks met vluchtelingen en asielzoekers werkte, kwam zij als eerste de knelpunten of problemen van het asielbeleid tegen.³¹ Zodoende verschaftte ervaring uit de praktijk informatie van grote waarde. Ferris beschreef ook de kracht van deze organisaties om de publieke opinie te mobiliseren.³² Tot slot merkte zij op dat er een groot tekort is aan wetenschappelijk onderzoek naar de rol van organisaties in de internationale beleidsarena met betrekking tot vluchtelingen.

Naast de al genoemde literatuur, die onder andere ging over *wie* er invloed had op het asielbeleid, zijn er meerdere auteurs die de geschiedenis van het Nederlandse asielbeleid beschreven en de factoren die daarbij belangrijk waren. Zo beschrijven Marij Leenders en Corrie Van Eijl het vluchtelingenbeleid van voor de Tweede Wereldoorlog. In beide boeken worden belangenorganisaties niet beschreven als een factor die van invloed was op de bepaling van het vluchtelingenbeleid. Beleidsmakers werden beïnvloed door factoren zoals economische overwegingen en wederkerigheid tussen nationale staten.³³ Voor een latere periode, na de Tweede Wereldoorlog, schreef Corrie Berghuis over het asielbeleid in Nederland. Zij behandelde de periode 1945-1956 en noemt wel het bestaan van belangenorganisaties als factor van invloed op beleid. Zij omschrijft hun rol als voornamelijk humanitair. De organisaties, die meestal religieus van aard waren, boden onderdak en financiële steun en waren niet gericht op

²⁸ T. Basok, 'Welcome some and reject others. Constraints and interests influencing Costa Rican policies on refugees', *International Migration Review* 24:4 (1990) 722-747, 726.

²⁹ Ferris, 'The Churches, Refugees, and Politics', 160.

³⁰ Ferris, 'The Churches, Refugees, and Politics', 161.

³¹ Kok, Kuipers en Weiler, *De Visie van VluchtelingenWerk Nederland*, 21.

³² Ferris, 'The Churches, Refugees, and Politics', 161.

³³ M. Leenders, *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid 1815-1938* (Hilversum 1993) 260; C. van Eijl, *Al te goed is buurmans gek. Het Nederlandse Vreemdelingenbeleid 1840-1940* (Amsterdam 2005).

beleidsbeïnvloeding.³⁴ Dit heeft indirect ook invloed gehad op het asielbeleid, omdat hierdoor de ruimte ontstond om vluchtelingen ook daadwerkelijk op te vangen.

Daan Bronkhorst gaf een overzicht van de geschiedenis van vluchtelingen in Nederland vanaf de zeventiende eeuw tot aan het eind van de jaren tachtig in de twintigste eeuw. Twee elementen van zijn boek zijn belangrijk in het licht van mijn scriptie. Ten eerste benoemde hij hoe vluchtelingenorganisaties gedurende de jaren zeventig groeiden en steeds meer vorm kregen. Bovendien beschreef hij de ontwikkeling van de totstandkoming van Vluchtelingenwerk. Er kwam vanuit het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) het verzoek om één organisatie voor vluchtelingen. Zij wilde dat er een fusie plaatsvond van meerdere kleine organisaties. Dit was een moeizaam proces omdat verschillende meningen en doelstellingen samen kwamen. Uiteindelijk was Vluchtelingenwerk het resultaat van de fusie.³⁵

Een tweede belangrijk punt in het boek van Bronkhorst is dat hij de resultaten besprak van een landelijke campagne in 1982 van meerdere vluchtelingenorganisaties, waaronder Vluchtelingenwerk. Hij toetste dit door te kijken naar een eventueel verschil in het percentage toelatingen van asielverzoeken. Deze ging niet omhoog, waardoor hij concludeerde dat het geen zichtbaar effect had. Wel zegt hij dat met de campagne de bekendheid van het fenomeen asielzoeker werd vergroot en dat de bereidheid van de gemeentes tot opvang van asielzoekers toenam.³⁶

Een artikel dat expliciet ingaat op de reacties van maatschappelijke organisaties op het veranderende asielbeleid is geschreven door Myrthe Wijnkoop en Roswitha Weiler. Zij beschrijven beknopt het bestaan van het Vluchtelingenverdrag in relatie tot de Nederlandse praktijk in de afgelopen zestig jaar. Hierbij bespreken zij, behalve de ontwikkelingen van wet- en regelgeving, ook de reactie van de samenleving en verschillende vluchtelingenorganisaties daarop. De nadruk ligt in het artikel op Vluchtelingenwerk en haar acties en campagnes.³⁷ In tegenstelling tot het beknopte overzicht dat zij geven, zal mijn onderzoek op de gekozen sleutelmomenten veel gedetailleerder zijn. Zij kijken naar veel verschillende aspecten van het werk van vluchtelingenorganisaties terwijl ik mij enkel richt op de beleidsbeïnvloeding van één organisatie.

³⁴ C.K. Berghuis, *Geheel Ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956* (Amsterdam 1999).

³⁵ D. Bronkhorst, *Een tijd van komen. De geschiedenis van Vluchtelingen In Nederland* (Amsterdam 1990) 49-50.

³⁶ Bronkhorst, *Een tijd van komen*, 124.

³⁷ R. Weiler en M. Wijnkoop, 'Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd: 60 Jaar vluchtelingenbescherming. de Nederlandse praktijk en VluchtelingenWerk als maatschappelijke beweging', in: Ashley Terlouw en Karin Zwaan (eds.), *Tijd en Asiel: 60 jaar Vluchtelingenverdrag*, (Nijmegen 2011), 81-109, 87.

Kortom, er is weinig aandacht in de geschiedschrijving voor het werk van vluchtelingenorganisaties, en Vluchtelingenwerk in het bijzonder. Hoe zij aandacht vroegen voor de positie van de vluchteling en oplossingen aandroegen bij de politiek werd op globale wijze beschreven door enkele auteurs. Weinig aandacht is er voor een meer specifieke en gedetailleerde beschrijving. Juist door mijn opzet, waarbij ik kijk naar drie sleutelmomenten, wordt dit wel mogelijk. Daarnaast is de aandacht voor één organisatie uniek. Ook dit zal een meer uitvoerige omschrijving opleveren van de werkzaamheden, gevolgen en de invloed van een vluchtelingenorganisatie op het asielbeleid. Tot slot is opvallend dat bijna alle auteurs de aanname maken dat de invloed van vluchtelingenorganisaties aanwezig is. Hoe dat precies werkt of tot uiting komt, blijft vaak hangen in een meer algemene beschrijving. Dit onderzoek zal een uitgebreide weergave leveren van één organisatie en zijn beleidsbeïnvloeding.

1.3 Materiaal en methode

Methode

Het meten van invloed is een ingewikkelde opgave. Er zijn veel verschillende actoren, factoren en elementen aanwezig bij de totstandkoming van beleid. Een directe lijn tussen een lobbygroep en een wijziging van beleid is vaak niet herleidbaar. Zoals Ten Doesschate in zijn boek over het Nederlandse asielbeleid tussen 1968-1982 omschrijft: 'het is lang niet altijd vast te stellen wat het effect is geweest van acties van belangenorganisaties op het toelatingsbeleid. Het effect van invloedpogingen wordt vaker niet dan wel toegegeven.'³⁸ De vrees voor precedentwerking zorgt ervoor dat politici niet vaak zullen benoemen wat hun beslissing heeft beïnvloed. Om toch deze invloed te kunnen vaststellen, kijk ik in hoeverre Vluchtelingenwerk aan bepaalde maatstaven van invloed voldaan heeft. Ik heb maatstaven opgesteld die als criteria fungeren om invloed te meten. Op die manier zal ik een antwoord willen geven op het eerste gedeelte van mijn hoofdvraag: *hoe* en *wanneer* heeft Vluchtelingenwerk invloed uitgeoefend op het Nederlandse asielbeleid? Het eerste criterium waarnaar ik zal kijken is de al genoemde continuïteit van de vereniging. Continuïteit toont het succes van de beïnvloeding, omdat zonder succes er geen sprake zal zijn van het voortzetten van lobbywerkzaamheden. Ik zal dus kijken naar hoeverre ik deze continuïteit terug zie wanneer het gaat over beleidsbeïnvloeding.

Naast continuïteit is ook het al genoemde behalen van doelstellingen een manier om te kijken naar invloed. In hoeverre zie ik terug dat doelstellingen die Vluchtelingenwerk zich stelde, behaald werden bij een bepaalde beleidswijziging? Daarbij is het van belang

³⁸ Ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen*, 196.

om in de gaten te houden dat doelstellingen ook een manier was om te onderhandelen. Door hoog in te zetten wordt mogelijkheid gecreëerd om meer te bereiken. Ten derde is de succesclaim die Vluchtelingenwerk zelf heeft op haar werk een manier om invloed te meten. In hoeverre zie ik terug dat zij invloed menen te hebben? Zij zal zelf evalueren hoe haar beïnvloeding is gegaan om te zien of ze succesvol was daarin. Dat is nodig om haar eigen strategie en/of toekomstig werk te bepalen. Deze evaluatie van de beleidsbeïnvloeding is de derde vorm aan de hand waarvan ik invloed bepaal.

De vierde maatstaaf is het genereren van financiën. In hoeverre heeft Vluchtelingenwerk geld weten te genereren over de afgelopen 35 jaar? Deze financiën worden uiteraard niet allemaal aan beleidsbeïnvloeding en lobby uitgegeven. Desondanks is het een belangrijke uitgavenpost en kon zij door dit geld te genereren de beïnvloeding van het asielbeleid doorzetten en sterk maken.³⁹ Het zorgde ervoor dat Vluchtelingenwerk niet een marginale organisatie was, maar een prominente organisatie met vele middelen. Naast geld waren er ook vrijwilligers nodig om het werk van Vluchtelingenwerk te kunnen voortzetten. Vluchtelingenwerk had een grote achterban aan vrijwilligers die essentieel was voor het voortbestaan van de vereniging. In 2013 waren dat er maar liefst 6.868. Ook dit toont de prominente aanwezigheid en grootte van de organisatie die nodig waren om een speler van invloed te kunnen zijn.

Het zesde criteria waarmee ik invloed peil is op basis van het contact dat Vluchtelingenwerk heeft gehad met de politiek. Was zij gesprekspartner van de overheid en had zij aanspreekpunten in de politiek? Omdat het gaat over in hoeverre zij haar standpunten wist over te brengen bij de overheid, is dit een belangrijk onderdeel van de wel of niet aanwezige invloed. Als laatste element van invloed zal ik kijken naar in hoeverre zij publiciteit hebben weten te genereren. Het genereren van media-aandacht voor asiel gerelateerde kwesties toont ook een mate van invloed die zij heeft om de publieke opinie te bewegen. Een overzicht van deze maatstaven van invloed levert de volgende tabel op:

Tabel 2 Maatstaven van Invloed

<i>Continuïteit</i>
<i>Behalen van doelstellingen</i>
<i>Zelfclaim</i>
<i>Financiën</i>
<i>Vrijwilligers</i>
<i>Contact met de politiek</i>

³⁹ Archief VluchtelingenWerk Nederland, Jaarverslag 2013, 22.

Opbouw

Zoals al genoemd is deze scriptie opgedeeld in twee delen: een contexthoofdstuk dat een overzicht geeft van 35 jaar beleidsbeïnvloeding en drie momenten van beleidswijziging die tot veel debat hebben geleid. Deze drie sleutelmomenten worden in drie hoofdstukken behandeld. Deze hoofdstukken bevatten een uitgebreide omschrijving van de beleidsverandering, eventuele bijbehorende problemen en de reactie van Vluchtelingenwerk. Op die manier kan er bekeken worden in hoeverre Vluchtelingenwerk betrokken was bij de ingevoerde wijziging en of doelstellingen van de organisaties zijn meegenomen in het uiteindelijke beleid. De momenten zijn: de invoering van de Regeling Opvang Asielzoekers in 1987, de wijziging van de Vreemdelingenwet in 2000 en het generaal pardon uit 2007. Om te kunnen begrijpen in welke context de beleidsveranderingen tot stand kwamen, wordt ter introductie van elk nieuw sleutelmoment een karakterisering van de periode gegeven. Daar wordt, in meer detail dan in het overzichtshoofdstuk, besproken wat precies het publieke en politieke debat over asielzoekers op dat moment was, wie waarvandaan arriveerden en met welke regels en procedures asielzoekers te maken kregen toen zij asiel aanvroegen. Het toont in welke omstandigheden de beleidsveranderingen plaatsvonden, omdat een beleidsverandering nooit op zichzelf staat en altijd gezien moet worden binnen het kader van de tijd. De momenten van beleidswijziging zijn gekozen omdat ze belangrijke sleutelmomenten vormen in de geschiedenis van het asielbeleid. Ook werd er door Vluchtelingenwerk op deze momenten veel moeite en middelen ingezet om invloed uit te oefenen. Dit toont het brede scala aan instrumenten dat Vluchtelingenwerk bezit.

Ik heb gekozen om naar Vluchtelingenwerk te kijken omdat zij de grootste vereniging is in Nederland die zich bezighoudt met de beïnvloeding van het asielbeleid. De kans dat haar rol in de totstandkoming van het asielbeleid duidelijk wordt, is daarom groot. Het is een brede organisatie die werkzaam is op veel verschillende terreinen. Het is belangrijk om nogmaals te benadrukken dat deze scriptie enkel gaat over een bepaald deel van hun activiteiten, namelijk de beleidsbeïnvloeding. De vereniging stelt zich vele doelen, ook op werkvelden waar deze scriptie niet op focust. In hoeverre zij die doelen behaalt, zegt ook veel over het succes van haar werkzaamheden. Bovendien kan het zo zijn dat sommige van deze werkzaamheden ook het asielbeleid beïnvloeden. Een voorbeeld is dat de financiering van verblijf voor asielzoekers er eventueel voor kan zorgen dat het aantal toegelaten asielzoekers kan toenemen. Zowel succes geclaimd op

andere werkvelden als de eventuele bijdrage aan het asielbeleid door middel van hulpverlening, blijven in deze scriptie buiten beschouwing.

Materiaal

Om de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk te kunnen onderzoeken, zijn verschillende bronnen bekeken en geanalyseerd. Voor het contexthoofdstuk zijn alle beschikbare jaarverslagen gebruikt; van 1979 tot 2013. Vluchtelingenwerk publiceerde elk jaar een jaarverslag om doelstellingen, visies, financiële overzichten en alle andere belangrijke ontwikkelingen van dat betreffende jaar te beschrijven. Het was een samenvatting van alle activiteiten van dat jaar. Jaarverslagen vormen vaak een bron van informatie voor externen en andere instanties.⁴⁰ Voor bijvoorbeeld donateurs is het een verantwoording van de activiteiten van de vereniging. Met dit idee moet er ook naar de bronnen gekeken worden: de jaarverslagen zijn geschreven om een verhaal te vertellen naar buiten toe. Het context-hoofdstuk geeft vooral een beeld van hoe Vluchtelingenwerk haar eigen geschiedenis ziet. Het is een geschikte bron omdat deze scriptie gedeeltelijk gaat over in hoeverre Vluchtelingenwerk claimt invloed te hebben uitgeoefend in de afgelopen 35 jaar.

Voorts heb ik gebruik gemaakt van de archieven van Vluchtelingenwerk. De archieven betreffende periode vanaf het ontstaan van de organisatie in 1979 tot aan 1993 ligt opgeslagen in het Nationaal Archief in Den Haag en is volledig toegankelijk.⁴¹ Vanaf 1993 ligt het archief opgeslagen in externe opslagplaatsen in Amsterdam. Ik heb volledig toegang gekregen tot alle archiefstukken. Vanuit het landelijke verenigingsbureau in Amsterdam kon ik dozen met archiefstukken opvragen.⁴² Het bronmateriaal voor hoofdstuk drie tot en met vijf komt uit deze twee archieven. Het zijn veel verschillende documenten zoals notulen van vergaderingen, Tweede Kamerstukken, correspondentie en interne verslaggeving. Deze zijn allemaal gebruikt om een zo volledig mogelijke reconstructie te maken van de drie sleutelmomenten en de rol van Vluchtelingenwerk daarbij. De soorten documenten verschillen tussen de sleutelmomenten. Dit komt omdat de middelen, lobbystrategieën en betrokken personen in de periodes verschilden. Zo ook het bekeken bronmateriaal.

⁴⁰ De jaarverslagen zijn allemaal te vinden op het hoofdkantoor van vluchtelingenwerk in Amsterdam.

⁴¹ Nationaal Archief, Den Haag, Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, nummer toegang 2.19.152.

⁴² De archieven van na 1993 liggen opgeslagen in externe opslagruimtes in Amsterdam, daarvoor gelden geen bestaande regels. Ik verwijs daarnaar als volgt: Archief Vluchtelingenwerk, Doos nr. 0000, (eventueel een dossier nummer) *Titel van het document*, datum. Voor de jaarverslagen geldt hetzelfde, alleen mist dan het doos nummer en heb ik de pagina nummer toegevoegd.

Het kan zijn dat er bepaalde elementen missen wanneer er gekeken wordt naar de archieven. Daar kunnen allerlei redenen voor zijn. Ze kunnen niet in het archief zijn opgeslagen of verloren zijn gegaan. Ook kan er telefonisch of mondeling contact zijn geweest dat niet schriftelijk werd genoteerd. Met name het laatste, het informele contact, zal veel hebben plaatsgevonden tussen Vluchtelingenwerk en de overheid. Uit gesprekken met medewerkers werd duidelijk dat dit ook een belangrijk onderdeel was en is van hun communicatie met de beleidsmakers. Hierdoor zal de beschreven invloed op basis van de archieven een onderschat beeld opleveren. In werkelijkheid was er hoogstwaarschijnlijk meer invloed, alleen is dat niet na te gaan.

2. Context: 35 jaar Vluchtelingenwerk

In dit eerste hoofdstuk wordt aan de hand van 34 jaarverslagen van Vluchtelingenwerk en recente literatuur een overzicht gegeven van de beleidsbeïnvloeding van de vereniging tussen 1979 en 2013. Daarbij werden de jaarverslagen gebruikt om de basis van de beleidsbeïnvloeding te beschrijven en de literatuur om daar context bij te leveren. De belangrijkste beleidsveranderingen komen aan bod, evenals de voornaamste groepen vluchtelingen die arriveerden, hun aantallen en andere belangrijke gebeurtenissen. Het hoofdstuk geeft een algemeen beeld van de ontwikkelingen in de samenleving met betrekking tot de denkbeelden over vluchtelingen. Daarnaast is het een overzichtshoofdstuk dat toont hoe Vluchtelingenwerk heeft geprobeerd het asielbeleid te beïnvloeden en in hoeverre zij volgens de jaarverslagen daarin succesvol is geweest. Het hoofdstuk maakt ook duidelijk waarom de drie sleutelmomenten zijn gekozen.

Om een beeld te krijgen van de omvang en de vorm van de vereniging heb ik in tabel 3 opgenomen hoeveel vrijwilligers en betaalde medewerkers Vluchtelingenwerk had gedurende elk jaar. De aantallen zijn een inschatting op basis van de jaarverslagen. Naast de vrijwilligers en medewerkers zijn de opbrengsten van de vereniging genoteerd, om een beeld te krijgen van de financiële situatie van Vluchtelingenwerk. Ook dit toont de omvang van de vereniging. Zij ontving gedurende de bekeken periode geld van donateurs, de overheid en andere organisaties, waarvan de Postcodeloterij vanaf 1989 de grootste sponsor was. Er missen redelijk wat cijfers, dat komt omdat niet alles beschikbaar was in de jaarverslagen. Met name van de eerste 10 jaar van de vereniging werden deze cijfers niet altijd bijgehouden. Van de laatste jaren geeft het een completer beeld. De tweede tabel is een klein overzicht van waar het geld vandaan kwam de afgelopen acht jaar.

Tabel 3 Vluchtelingenwerk in cijfers.

Jaar	Aantal vrijwilligers	Inkomsten	Betaalde medewerkers
1979	176 (vrijwilligersgroepen)	€ ⁴³ 3.628.961	311
1980	177	€ 7.839.644	402
1981	x	€ 12.384.660	16
1982	161	€ 1.161.683	x

⁴³ Het bedrag is omgerekend van Guldens naar Euro's.

1983	x	x	11
1984	156	€ 915.329	x
1985	115	€ 1.200.083	x
1986	x	€ 1.335.413	x
1987	x	€ 1.669.938	65
1988	x	€ 2.043.179	65
1989	x	€ 4.281.002	81
1990	x	x	x
1991	x	€ 4.822.946	126
1992	x	€ 10.322.808	146
1993	7300 (vrijwilligers)	€ 9.789.214	190
1994	10.000	€ 15.769.554	229
1995	9000	€ 17.154.253	241
1996	8633	€ 16.802.120	x
1997	11.230	€ 17.610.302	x
1998	x	€ 19.602.397	x
1999	10.000	€ 21.238.275	x
2000	9750	€ 21.781.450	893
2001	9750	€ 21.638.509	943
2002	9000	€ 24.607.000	881
2003	9000	€ 23.177.000	749
2004	9000	€ 20.690.000	738
2005	8400	€ 20.207.000	774
2006	7200	€ 23.219.000	567
2007	7000	€ 23.191.000	762
2008	5250	€ 25.624.000	812
2009	6750	€ 22.865.000	x
2010	7000	€ 25.749.000	748
2011	7000	€ 25.378.000	755
2012	6389	€ 23.285.000	670
2013	6868	€ 23.459.000	664

Bron: Jaarverslagen Vluchtelingenwerk 1979-2013.

Tabel 4 Overzicht inkomsten naar bron

<i>Jaar</i>	<i>Totaal</i>	<i>Overheidssubsidie</i>	<i>Donateurs</i>	<i>Postcodeloterij</i>	<i>Andere baten</i>
2013	€23,459 ⁴⁴	€ 8,820	€ 3,157	€ 9,645	€ 1,837
2012	€ 23,285	€ 8,549	€ 3,095	€ 10,063	€ 1,578
2011	€ 25,378	€ 11,080	€ 2,986	€ 10,063	€ 1,249
2010	€ 25,749	€ 11,359	€ 3,037	€ 10,053	€ 1,300
2009	€ 22,865	€ 8,540	€ 2,778	€ 10,039	€ 1,508
2008	€ 25,624	€ 9,384	€ 2,810	€ 12,884	€ 546
2007	€ 23,191	€ 8,462	€ 2,075	€ 11,907	€ 747
2006	€ 23,219	€ 9,099	€ 2,023	€ 11,225	€ 872

Bron: Jaarverslagen Vluchtelingenwerk 2006-2013.

De beginjaren van Vluchtelingenwerk

Het vluchtelingenprobleem verschoof in 1970 van een Europees probleem naar een universeel probleem. De Tweede Wereldoorlog had gezorgd voor grote aantallen vluchtelingen en ontheemden binnen en buiten Europa. De meeste ontheemden bleven voor de jaren zeventig binnen de grenzen van hun continent. Na de jaren zeventig kwamen er mensen vanuit allerlei streken en om uiteenlopende redenen naar Europa.⁴⁵ Frits Florin, een beleidsmedewerker die bijna dertig jaar voor Vluchtelingenwerk werkte, omschreef de verandering als volgt: '(..) omdat het vluchtelingenprobleem niet langer puur Europees was, verschoof de motivatie voor het opvangen van vluchtelingen van de beperkte invalshoek van het opruimen van resten van de oorlog naar een bredere, op handhaving van mensenrechten gerichte aanpak'.⁴⁶ De verzuiling had ervoor gezorgd dat tot de jaren zeventig individuele vluchtelingen vooral werden opgevangen door geloofsgenoten. Terwijl de staat het toelatingsbeleid regelde, was het particulier initiatief verantwoordelijkheid voor de opvang. De verandering in vluchtelingenmigratie en de ontzuiling droegen er aan bij dat in de jaren zeventig een hervorming van het asielsysteem nodig was. Onder druk van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) fuseerden verschillende particuliere initiatieven in 1979 tot de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN).⁴⁷ Vanaf dat

⁴⁴ Alle cijfers zijn x 1000

⁴⁵ F. Florin, 'Relaas van bijna dertig jaar vluchtelingenwerk', in: F. Florin (ed.), *Tot hier en verder, kroniek van dertig jaar vluchtelingenwerk*, Vluchtelingenwerk (Amsterdam 1997), 9.

⁴⁶ Florin, 'Relaas van bijna dertig jaar vluchtelingenwerk', 10.

⁴⁷ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 87.

moment was zij de grootste hulpverlener en belangenbehartiger voor vluchtelingen in Nederland.

De nieuwe vereniging moest gelijk in actie komen. Zij verzorgde, in samenwerking met de overheid, de opvang van ongeveer 6000 uitgenodigde Vietnamese bootvluchtelingen. Uit de jaarverslagen van deze periode komt naar voren dat het in de eerste jaren van de vereniging vooral draaide om reorganisatie en consolidatie en minder om beleidsbeïnvloeding en lobby.⁴⁸ Door de grote aantallen uitgenodigde vluchtelingen die in een korte periode naar Nederland kwamen, groeide Vluchtelingenwerk snel. Maar ondanks de snelle uitbreiding was de vereniging niet opgewassen tegen de toenemende aantallen. Dit resulteerde in problemen met de huisvesting van de vluchtelingen. Er ontstond een tekort aan woningen. De overheid wilde Vluchtelingenwerk onder het gezag van het ministerie stellen om zo tot een centrale oplossing te komen. Maar Vluchtelingenwerk was niet van plan om een uitvoerend orgaan van het ministerie te worden, en gaf in plaats daarvan de volledige bevoegdheid voor de opvang van de uitgenodigde vluchtelingen terug aan de overheid.⁴⁹ Het gevolg was dat Vluchtelingenwerk in 1981 weer even snel kromp als het daarvoor gegroeid was: van 35 naar 400 betaalde werknemers en terug naar 16. De uitgenodigde vluchtelingen kwamen nu voor een periode van drie maanden terecht in centrale opvang, waarna met gemeenten en andere betrokken belangen- en hulporganisaties gezocht werd naar huisvesting. Voor individuele vluchtelingen was geen vorm van opvang. Zij moesten dat voor zichzelf regelen.⁵⁰

De verschillen tussen de overheid en Vluchtelingenwerk concentreerden zich op de positie van de vluchteling. De krimp en de reorganisatie werd door de vereniging als noodzakelijk gezien om die positie te beschermen. Het moest een vereniging zijn die tegenspel kon bieden aan de overheid en niet afhankelijk was van de overheid. Het belang dat de vereniging hechtte aan de rol als belangenbehartiger werd duidelijk uit de krimp en reorganisatie. Om het beleid te kunnen beïnvloeden moest het een autonome organisatie blijven. In het jaarverslag van 1980 staat het als volgt omschreven: 'In de loop van de tijd zal meer dan nu de nadruk gelegd moeten worden op de allerbelangrijkste taak van de vereniging: het scheppen van voorwaarden voor een goed toelatingsbeleid in Nederland'.⁵¹ Alhoewel de beleidsbeïnvloeding in de beginjaren van Vluchtelingenwerk niet goed uit de verf kwam, was het besef van haar prioriteiten en de pogingen dit te verbeteren sterk aanwezig. Toen in 1982 de reorganisatie voltooid was,

⁴⁸ Archief Vluchtelingenwerk Nederland, Amsterdam, Jaarverslagen uit 1977, 1980 en 1981.

⁴⁹ Weiler en Wijnkoop, *Julie hebben de klok*, 88.

⁵⁰ Florin, *Tot hier en verder*, 20.

⁵¹ Archief VWN, Jaarverslag 1980, 6.

kreeg de kritische functie langzaam meer vorm. Het contact met de ministeries werd beter en er werd een juridisch medewerker aangenomen. Daarnaast werd ook de financiële situatie op orde gebracht, verhuisde de organisatie naar één pand in Amsterdam en begon zij aan haar eerste publiciteitscampagne met als doel de organisatie bekend maken.⁵² Frits Florin omschreef hoe de reorganisatie haar vruchten begon af te werpen; 'alles kwam in de loop van 1983-1984 tot leven'.⁵³

Vluchtelingenwerk als actieve lobbygroep

Terwijl de vereniging verder uitgroeide tot een belangrijke belangenbehartiger, werd het asielbeleid langzaam strenger. Door de komst van Tamil asielzoekers uit Sri Lanka werd het systeem op de proef gesteld. De Tamils kwamen in, voor die tijd, grote aantallen en vooral naar Amsterdam en Den Haag. Fleur Alink beschrijft in haar boek over het Nederlandse vreemdelingenbeleid hoe door de sterke concentratie van asielzoekers in deze steden het asielsysteem verstopt raakte. Zowel Vluchtelingenwerk als de gemeenten kregen problemen met het verwerken van de aantallen asielzoekers en vroegen de rijksoverheid om hulp.⁵⁴ Het gevolg van de verstopping was dat er een beeld ontstond van een overvolle opvang en een stagnerende procedure. In de media, publieke opinie en bij politici was de overheersende stemming dan ook dat er geen plek was voor meer asielzoekers. Bovendien waren de Tamils een type asielzoeker dat voor de Nederlandse samenleving geheel onbekend was. Ten eerste was het conflict in Sri Lanka hen onbekend en ten tweede voldeden ze niet aan het standaard beeld dat men kende van asielzoekers. Het waren vooral jonge en gedeeltelijk goed opgeleide mannen die per vliegtuig arriveerden. Het beeld van vluchtelingen bestond tot die tijd uit te voet vluchtende gezinnen zonder enige vorm van bezit. Het nieuwe imago, van jonge en goed opgeleide mannen, creëerde veel argwaan. De Tamils werden daardoor door velen bestempeld tot gelukzoekers die zouden willen profiteren van de Nederlandse welvaart.⁵⁵

De overheid reageerde met een streng en sober beleid. Voor de Tamils werd een bijzondere regeling gemaakt: de Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RvvT). Dit was een opvangregeling waarbij het recht op bijstand verviel en speciale opvangcentra werden geopend voor Tamils. Voor het eerst was de overheid betrokken bij de opvang van

⁵² Archief VWN Jaarverslag 1883, 5.

⁵³ Florin, *Tot hier en verder*, 21.

⁵⁴ F.B. Alink, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Utrecht 2006) 89.

⁵⁵ E.J. Dubbelman, 'De Filosofie is indammen: de eerste reacties op de komst van de Tamils', in: E.J. Dubbelman en J.Tanja (eds.), *Vreemd Gespuis* (Amsterdam 1987), 175-189, 176.

individuele asielzoekers.⁵⁶ Vluchtelingenwerk reageerde op het strenge regeringsbeleid: het spande rechtszaken aan, voerde overleg met de Tweede Kamer, genereerde publiciteit voor Tamils en het bestreed de negatieve uitlatingen van politici over vluchtelingen.⁵⁷ Volgens het jaarverslag van 1985 leidde dit tot het feit dat 'de ernstige bedreiging van het asielrecht een openbaar punt van discussie was geworden. In het parlement en pers hebben de standpunten van Vluchtelingenwerk veel aandacht gekregen'.⁵⁸

De speciale regeling voor Tamils hield geen stand omdat het maken van een uitzondering in de behandeling van één groep asielzoekers in strijd was met het Vluchtelingenverdrag. Het stuitte dan ook op veel protest. Sommige Tamils reageerden agressief op hun behandeling en tumult brak uit in meerdere opvangcentra. Er werden opvanglocaties in brand gestoken en er was agressie jegens personeel. De commotie in de centra leidde tot publieke verontwaardiging en het dwong de politici tot maatregelen.⁵⁹ Er kwam een nieuw systeem voor de opvang van alle asielzoekers: de Regeling Opvang Asielzoekers in 1987 (ROA). De opvang werd de verantwoordelijkheid van de overheid. Asielzoekers kwamen via gemeenten in woningen terecht over het hele land. Alleen indien er niet gelijk een woning werd gevonden, kwamen mensen terecht in opvangcentra, waar zij moesten wachten op uitplaatsing.

Dit proces – de totstandkoming van de ROA – is het eerste sleutelmoment dat wordt uitgelicht in het volgende hoofdstuk. Het was een wijziging die veel gevolgen had voor de het asielsysteem en daarmee ook voor Vluchtelingenwerk. Uit de jaarverslagen van 1986 en 1987 blijkt dat de plannen voor het opvangsysteem door Vluchtelingenwerk op de voet werden gevolgd en becommentarieerd. Er vonden constructieve gesprekken plaats tussen de vereniging en de overheid, waarin volgens Vluchtelingenwerk 'het plan op enige belangrijke punten werd bijgesteld'.⁶⁰ In welke mate dit werd bijgesteld en de overheid het commentaar van Vluchtelingenwerk overnam, blijkt uit het meer gedetailleerde onderzoek in het volgende hoofdstuk.

Niet alleen het opvangbeleid werd strenger, ook het toelatingsbeleid veranderde in de tweede helft van de jaren tachtig als gevolg van de toenemende aantallen asielzoekers. Zo werden asielzoekers die via Schiphol arriveerden voor meerdere weken vastgezet op een locatie op Schiphol, werden er meer tijdelijke statussen verleend dan

⁵⁶ Florin, *Tot hier en verder*, 21.

⁵⁷ Archief VWN, Jaarverslag 1985, 7.

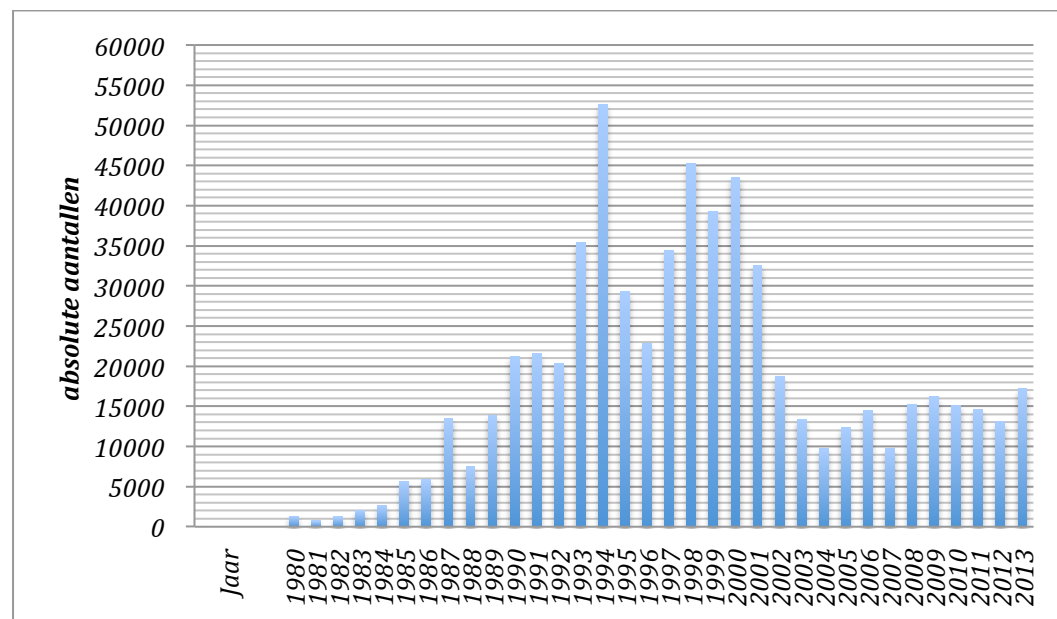
⁵⁸ Ibidem, 2.

⁵⁹ Alink, *Crisis als kans?*, 98

⁶⁰ Archief VWN, Jaarverslag 1986, 7.

voorheen en kregen meer mensen een negatieve beslissing op hun aanvraag.⁶¹ Het waren allemaal ontwikkelingen waar Vluchtelingenwerk zich druk om maakte en tegen lobbyde. Het probeerde de wijzigingen op de publieke en politieke agenda te krijgen door middel van het schrijven en publiceren van nota's en intensief contact met de overheid.⁶² Zie de grafiek hieronder om een idee te krijgen van de aantallen in deze periode. Het geeft goed aan hoe de aantallen een lange periode laag bleven en hoe dit gradueel steeg vanaf 1985.

Grafiek 1 Asielzoekers in Nederland 1980-2013



bron: website CBS, www.statline.cbs.nl, Asielverzoeken; vanaf 1980 naar nationaliteit. (aangemaakt juni 2014)

In 1987 startte de campagne 'Mogen ze even'. De campagne had ten doel de identiteit van vluchtelingen onder de aandacht te brengen bij het Nederlandse publiek.⁶³ Deze campagne kwam in 1989 tot een hoogtepunt met een nationale televisieavond. Tijdens deze uitzending werd de *Kinderkerstloop* gehouden, wat de eerste samenwerking was tussen de Nationale Postcode Loterij en Vluchtelingenwerk. Het was een belangrijke ontwikkeling in de geschiedenis van Vluchtelingenwerk, omdat vanaf toen de Postcode Loterij de belangrijkste sponsor werd van de organisatie. Met de kinderkerstloop werd dus zowel geld, wel 2,3 miljoen gulden, als publiciteit verworven voor Vluchtelingenwerk. Mijn analyse op basis van het jaarverslag van 1989 laat zien dat het succes hiervan zich niet alleen vertaalde in de hoge opbrengst, maar ook in een flinke

⁶¹ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 91.

⁶² Archief VWN, Jaarverslag 1986, 6.

⁶³ J. Corduwener, 'de pionier van de Postcode Loterij', *Magazine VluchtelingenWerk Nederland Contouren* 3 (2004) 55-57, 57.

groei van het aantal vrijwilligers.⁶⁴ Op lokaal niveau werd campagne gevoerd en ook dit werd als zeer succesvol beschouwd door Vluchtelingenwerk: 'Over het algemeen hebben de activiteiten in het kader van de provinciale campagnes veel resultaat gehad. Een breed publiek heeft direct, hetzij op de georganiseerde manifestaties, hetzij via lokale media kennis kunnen nemen van de achtergronden van vluchtelingen en asielzoekers en van hun motieven om hun land te ontvluchten'.⁶⁵

Steeds meer regels en asielzoekers

Naast de actieve lobby was de tweede helft van de jaren tachtig ook een periode waarin Vluchtelingenwerk bezig was met de implementatie en het verwerken van het nieuwe en strengere toelatings- en opvangbeleid. Voor Vluchtelingenwerk betekende de ROA dat er meer lokale vrijwilligersgroepen moesten komen. Omdat asielzoekers en vluchtelingen zoveel mogelijk werden verspreid over Nederland, moesten er op al die plekken begeleiding vanuit Vluchtelingenwerk komen. Het aantal werkgroepen groeide in die jaren van 40 naar 260; Vluchtelingenwerk was nu overal aanwezig waar asielzoekers en vluchtelingen waren.⁶⁶ Dat was ook in de nieuwe asielzoekerscentra het geval. Terwijl het de bedoeling was dat asielzoekers daar maar een korte periode verbleven, bleek al snel dat in de praktijk uitplaatsing naar de gemeentes vastliep. Hierdoor, en door de snel stijgende aantallen asiolverzoeken, zaten steeds meer mensen lang in de opvangcentra.

Vluchtelingenwerk was een tegenstander van de centra omdat het inhield dat er veel mensen in kleine ruimtes en met weinig privacy moesten wachten tot zij uitgeplaatst konden worden. Ook zou het een goede integratie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving tegenwerken.⁶⁷ Ondanks het bezwaar tegen de centra besloot Vluchtelingenwerk aanwezig te zijn op deze locaties, omdat de vluchtelingen ook daar de hulp hard nodig hadden. Dit voorbeeld toont een terugkerend dilemma binnen de vereniging. In hoeverre kon het hulpverlenende taken uitvoeren én een belangenbehartiger zijn? Omdat de hulpverlenende taken vaak betekenden dat zij een verlengstuk vormde van de overheid, was Vluchtelingenwerk constant bezig om een balans te vinden binnen deze wisselwerking. Daarbij werd er altijd naar gestreefd om de rol van belangenbehartiger als hoogste prioriteit te behouden.⁶⁸

⁶⁴ Archief VWN, Jaarverslag 1989, 14.

⁶⁵ Archief VWN, Jaarverslag 1989, 16.

⁶⁶ Archief VWN, Jaarverslag 1988, 6.

⁶⁷ M. Smolders, 'Een nieuw fenomeen: asielzoekerscentra', *Magazine VluchtelingenWerk Nederland Contouren* 3 (2004) 40-45, 41.

⁶⁸ *Ibidem*, 43.

De aantallen asielaanvragen stegen in het begin van de jaren negentig. De oorlog in Joegoslavië zorgde ervoor dat grote groepen vluchtelingen acuut hulp nodig hadden. Zoals Walaardt omschrijft was de Nederlandse overheid bij de vluchtelingen uit Joegoslavië bereid om hulp te bieden. Het was voor zowel de overheid als voor de Nederlandse samenleving duidelijk dat zij oorlogsslachtoffers waren.⁶⁹ Het feit dat het conflict zich in Europa afspeelde, in een land waar Nederlanders zelf naartoe op vakantie gingen, droeg hieraan bij. Ook kwam het beeld van de vluchteling uit Joegoslavië weer met dat van de stereotype vluchteling. Het waren gezinnen die huis en haard hadden verlaten en te voet op de vlucht waren.

Daarnaast werd het asielbeleid in Duitsland in deze periode aanzienlijk strenger, wat resulteerde in meer asielaanvragen in Nederland.⁷⁰ Wederom was het asielsysteem hier niet op gebouwd en stegen de wachttijden voor opvang en nog te behandelen dossiers.⁷¹ Het kabinet reageerde door nieuwe plannen betreffende de asielprocedure en het opvangmodel te presenteren. Deze moesten tot een snellere afhandeling van de asielverzoeken en dus een vermindering van de wachttijden leiden. Vluchtelingenwerk was het niet eens met alle facetten van de plannen en verzette zich ertegen. Door middel van structurele informatievoorziening aan het publiek en de politiek, een manifestatie in Den Haag, overleg met de Tweede Kamer en een nota aan het kabinet, probeerde Vluchtelingenwerk de veranderingen te beïnvloeden. Volgens het jaarverslag had dit wisselend succes; '(..) we hebben op een aantal belangrijke terreinen winst geboekt, maar de eerlijkheid gebiedt te zeggen, dat de regering dat op haar beurt ook kan zeggen. De discussie gaat voort en de strijd is nog niet gestreden.'⁷²

In 1993 leidden de problemen tot een crisis in het opvangbeleid. Asielzoekers waren gedwongen te overnachten in tenten in maïsvelden. De gemeenten, die te kampen hadden met de problemen, grepen naar de media om dit aan te kaarten. De beelden waren schokkend en hadden het gewenste pr-effect; de overheid reageerde. De oplossing werd gezocht in een overeenkomst tussen de Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) en de overheid. Er werd besloten dat de gemeenten verantwoordelijk waren voor alle asielzoekers met een verblijfsvergunning. Zij moesten voor deze mensen de opvang, integratie en begeleiding verzorgen.⁷³ Voor de mensen zonder een verblijfsvergunning was er de centrale opvang waarvoor de rijksoverheid verantwoordelijk bleef.

⁶⁹ Walaardt, *Geruisloos Inwilligen*, 251.

⁷⁰ Archief VWN, Jaarverslag 1993, 5.

⁷¹ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 95.

⁷² Archief VWN, Jaarverslag 1991, 15.

⁷³ Archief VWN, Jaarverslag 1993, 8.

Ook waren er in 1993 onderhandelingen tussen de Tweede Kamer en het kabinet over een herziening van de Vreemdelingenwet. Dit moest een oplossing bieden voor de problemen in het asielsysteem. Zowel bij de plannen voor een nieuw opvangsysteem als bij de wijzigingen in de Vreemdelingenwet lobbyde Vluchtelingenwerk intensief. De resultaten daarvan worden in de jaarverslagen omschreven als niet succesvol.⁷⁴ Naar aanleiding van mijn onderzoek in de jaarverslagen is te zien dat naast de herziening van de Vreemdelingenwet in 1994 er meerdere maatregelen ingevoerd werden om het aantal asielzoekers te beperken, zoals de '24 uur procedure' waarin kansarme en kansrijke asielzoekers binnen 24 uur van elkaar werden gescheiden.⁷⁵ Een ander voorbeeld was het aanscherpen van de gedoogregeling. Dit hield in dat mensen niet werden toegelaten, maar ook niet konden worden uitgezet tot er meer bekend was over de situatie in het land van herkomst.⁷⁶ Het waren allemaal wijzigingen die bijdroegen aan het strenger worden van het asielbeleid in Nederland.

De beginjaren van de jaren negentig kunnen worden gezien als de oogstjaren van de beleidsveranderingen van de jaren daarvoor. Het doel van de overheid om het aantal asielzoekers te reduceren of stabiliseren, werd gerealiseerd. De aantallen asielzoekers bleven ongeveer gelijk. Toch ging de overheid gestaag door met maatregelen die het beleid strenger maakten. Het gedoogbeleid, het uitzettingsbeleid en het integratiebeleid: alles werd aangescherpt.⁷⁷ Dit werd ondersteund door de negatieve publieke opinie die was ontstaan tijdens de opvangcrisis van 1993. Het beeld dat de asielopvang 'overvol' zat deed toen zijn intrede. Hierdoor leek ook Nederland vol te zitten. Volgens Vluchtelingenwerk kwam dit eerder door een fout in het opvangsysteem. Omdat de overheid een te lage inschatting maakte van de te verwachte asielzoekers in een bepaald jaar, was er altijd te weinig plek. Op het moment dat die schatting hoger zou liggen, en er meer ruimte werd gemaakt voor juiste aantallen, zou het ook niet lijken of de opvang overvol was.⁷⁸

Terwijl Vluchtelingenwerk doorging met de directe lobby richting het kabinet en de Tweede Kamer, zette het nu ook weer in op een publiciteitscampagne. Met de slogan *asielzoekers laat ze niet zitten, zes maanden is de limiet*, voerde zij samen met andere belangenorganisaties campagne tegen de lange wachttijden in asielcentra. De asielprocedure duurde, ondanks de maatregelen, alsnog te lang. Asielzoekers moesten

⁷⁴ Archief VWN, Jaarverslag 1993, 10.

⁷⁵ Archief VWN, Jaarverslag 1994, 11.

⁷⁶ Archief VWN, Jaarverslag 1992, 7.

⁷⁷ Archief VWN, Jaarverslag 1995, 7.

⁷⁸ Archief VWN, Jaarverslag 1994, 7.

soms jaren wachten. En ook in 1997 zaten de opvangcentra vol.⁷⁹ In deze periode werd er volgens de jaarverslagen 'niet met harde acties maar met weloverwogen en rechtvaardige argumenten' kritiek geleverd op het overheidsbeleid.⁸⁰ Over deze aanpak staat het volgende resultaat beschreven: 'uit het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet bleek dat de standpunten van Vluchtelingenwerk op diverse punten invloed hadden gehad op het voorgenomen beleid.'

Uit het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet bleek dat de overheid een versimpeling wilde in de asielprocedure om zodoende de wachttijden te verkorten. Het antwoord werd een nieuwe Vreemdelingenwet; de Vreemdelingenwet 2000. Het moest de problemen van de jaren negentig oplossen.⁸¹ Bij de herziening van deze wet werd een bijzondere procedure gebruikt. Vluchtelingenwerk mocht, net als andere betrokken organisaties, het wetvoorstel inzien en becommentariëren. In juni 1999 gaf zij advies aan het kabinet over het voorstel, en nogmaals in september over de invoeringswet.⁸² De Vreemdelingenwet 2000 is het tweede sleutelmoment dat wordt bekeken in deze scriptie. Het is een voorbeeld van een hele directe wijze van beïnvloeding, waarbij in een verdere uiteenzetting gekeken wordt in hoeverre er geluisterd werd naar het commentaar van Vluchtelingenwerk.

Een verhard asieldebat

In de jaren na de Vreemdelingenwet 2000 waren er meerdere incidenten die het debat over vluchtelingen en asielzoekers veranderden. 11 september, de moord op Pim Fortuin en de moord op Theo van Gogh waren gebeurtenissen die het maatschappelijk draagvlak voor migratiekwesties tot een dieptepunt lieten dalen.⁸³ In het verharde maatschappelijke debat werden vluchtelingen over één kam geschoren met illegalen en allochtonen. Er was weinig ruimte voor nuance en het was moeilijker voor Vluchtelingenwerk om haar opvattingen en doelstellingen te communiceren naar de politiek en de samenleving.⁸⁴ Dit had tot gevolg dat strengere regels omtrent grenscontroles, inburgeringseisen en gezinshereniging makkelijker begrip vonden bij de samenleving. Een belangrijk lobbypunt in de nasleep van de Vreemdelingenwet 2000 was de Eenmalige Bijzondere Maatregel (EBM). Alle personen die niet onder de nieuwe Vreemdelingenwet vielen, langer dan drie jaar in de opvang zaten en uit een land kwamen met een recente geschiedenis van oorlog of mensenrechtenschendingen,

⁷⁹ Archief VWN, Jaarverslag 1997, 12.

⁸⁰ Archief VWN, Jaarverslag 1998, 6.

⁸¹ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 100.

⁸² Archief VWN, Jaarverslag 1999, 4.

⁸³ Archief VWN, Jaarverslag 2001, 3.

⁸⁴ Archief VWN, Jaarverslag 2002, 13.

moesten volgens Vluchtelingenwerk een verblijfstatus krijgen.⁸⁵ Hiervoor werd vanaf 2002 veel actie gevoerd.

Vanaf 2003 ontstond er een tegenbeweging in de samenleving. Het draagvlak voor vluchtelingen hulp begon weer te groeien. De strekking bij de nieuwe tegenbeweging was dat vluchtelingen niet betrokken moesten worden bij de problemen rondom de integratie van een beperkte groep allochtonen. Uit een opiniepeiling in 2003 bleek zelfs dat de meerderheid van de bevolking tegen het beleid was van de minister van Vreemdelingen Zaken en Integratie: Rita Verdonk van de VVD.⁸⁶ In dat jaar werd er door de vereniging geconcludeerd dat de uitkomst van het lobbyen en actievoeren voor de EBM onsuccesvol was. Terwijl Vluchtelingenwerk pleitte voor een verblijfsvergunning voor ongeveer 26.000 mensen, werden dat er maar 2200.⁸⁷ Dit betekende echter niet dat de vereniging stopte met actievoeren voor een soortgelijke maatregel. Integendeel, tot er in 2007 een generaal pardon kwam voor asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet vielen, bleef zij zich inzetten hiervoor. Vluchtelingenwerk omschreef het als een groot succes na jarenlang hard werken en lobbyen.⁸⁸ Dit succes is het derde en laatste sleutelmoment dat wordt bekeken in mijn scriptie. Het is een succes van grote betekenis en dus onmisbaar als er gekeken wordt naar de geschiedenis van de vereniging.

Vanaf 2008 volgden er meerdere aanpassingen in het asielbeleid, met name in de asielprocedure. De veranderingen betroffen een rust- en voorbereidingstermijn met een medisch advies, een acht dagenprocedure, vier weken opvang voor afgewezen asielzoekers en meer mogelijkheden om in het hoger beroep andere feiten en documenten in te brengen.⁸⁹ Volgens Vluchtelingenwerk was haar inbreng in de herziene procedure op meerdere plaatsen zichtbaar, onder andere in het rust- en voorbereidingstermijn met medisch advies, de vier weken opvang voor afgewezen asielzoekers en één verantwoordelijke advocaat per dossier, die nu onderdeel werden van de procedure.⁹⁰ Ondanks de punten van de lobby die waren opgenomen, was de vereniging ook zeer kritisch over de wijzigingen en maakte zij zich vooral druk over de acht dagen om de procedure af te handelen. Dit creëerde het risico dat de complexe asielverhalen geen tijd kregen om goed te worden uitgelegd, met de kans dat er mensen werden afgewezen die wel de bescherming nodig hadden. Naast deze inhoudelijke punten hadden de wijzigingen ook consequenties voor de organisatie van

⁸⁵ Archief VWN, Jaarverslag 2001, 7.

⁸⁶ Archief VWN, Jaarverslag 2003, 9.

⁸⁷ Archief VWN, Jaarverslag 2003, 17.

⁸⁸ Archief VWN, Jaarverslag 2007, 6.

⁸⁹ Archief VWN, Jaarverslag 2010, 8.

⁹⁰ Ibidem, 10.

Vluchtelingenwerk. Zij werd de instantie die bij de aanvang van asielzoekers verantwoordelijk was voor de voorlichting over de asielprocedure.⁹¹

Vluchtelingenwerk maakte zich in deze periode ook hard voor andere kwesties. Zo was zij fel tegen het terugsturen van asielzoekers naar Griekenland, een regel die namens de Dublin-verordening in Nederland werd gevolgd. De opvang en asielprocedure waren in Griekenland volgens Vluchtelingenwerk zwaar onder de norm, waardoor het onverantwoord was om iemand daarheen terug te sturen.⁹² Ten tweede was de positie van de Iraakse asielzoekers een belangrijk lobbypunt. Vluchtelingenwerk was van mening dat deze asielzoekers een speciale positie verdienden, gezien de situatie in Irak. Toch schafte de staatssecretaris van Justitie deze speciale regeling af. Asielzoekers konden toen, ondanks de gevaarlijke situatie in Irak, worden teruggestuurd.⁹³ Daarnaast waren gezinshereniging, het terugsturen van Somaliërs en de opvang voor asielzoekerszaken waar Vluchtelingenwerk ontevreden over was en die in de jaren na het pardon hoog op haar agenda stonden.

Een andere belangrijke trend die vanaf 2007 terug te zien is in de jaarverslagen was het feit dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) steeds vaker een rol speelde in de lobby van Vluchtelingenwerk. Meer dan voorheen gingen rechtszaken in beroep bij het Hof. In de jaarverslagen komt naar voren dat dit vaak in het voordeel werkte van de vluchteling. Dit bleek bijvoorbeeld in 2011 toen het Hof met de volgende uitspraak kwam: 'landen die doorgereisde asielzoekers terugsturen naar Griekenland, schenden de mensenrechten'.⁹⁴ Er mochten na deze uitspraak geen mensen meer worden teruggestuurd naar Griekenland. De vereniging noemde het de kroon op eerder lobbywerk. De advocaat in deze zaak kreeg ondersteuning van Vluchtelingenwerk. Een ander voorbeeld is een uitspraak van het hof in 2013 rondom een de zaak die Vluchtelingenwerk in samenwerking met anderen aanspande over het lot van een homoseksuele asielzoeker. In Nederland was hij afgewezen, omdat Justitie van mening was dat de keuze bestond om homoseksualiteit geheim te houden en hij daardoor geen gevaar liep. Maar het Hof oordeelde anders; dit kon niet verwacht worden van homoseksuele asielzoekers.⁹⁵

Een andere belangrijke beleidsverandering in 2012 was het Kinderpardon. Hiermee werd gratie verleend aan kinderen die al een lange periode in Nederland verbleven. Het was een van de speerpunten van de lobby van Vluchtelingenwerk. Haar

⁹¹ Ibidem, 11.

⁹² Archief VWN, Jaarverslag 2009, 14.

⁹³ Archief VWN, Jaarverslag 2008, 3.

⁹⁴ Archief VWN, Jaarverslag 2011, 5.

⁹⁵ Archief VWN, Jaarverslag 2013, 8

enthousiasme temperde wat toen de resultaten in 2013 minder goed bleken dan zij had gehoopt. Door verschillende regels vielen veel kinderen buiten het Pardon. Het waren allemaal kinderen die geworteld waren in de Nederlandse samenleving en volgens Vluchtelingenwerk recht hadden om te blijven.⁹⁶ Dit zou ook een belangrijke beleidswijziging kunnen vormen als sleutelmoment. Alleen is het momenteel nog een discussiepunt waar Vluchtelingenwerk zich hard voor maakt. Het is nog niet afgerond en zal daarom geen compleet beeld opleveren van hun beleidsbeïnvloeding en leent zich niet voor een historisch werk. Vandaar dat ik dit niet verder behandel. Andere belangrijke resultaten die naar voren kwamen in de jaarverslagen van 2012 en 2013 waren: het behoud van een gratis inburgeringscursus en het verlagen van de hoge kosten voor een verblijfvergunning. Daarnaast was Vluchtelingenwerk in deze periode bezig met verschillende campagnes om de kennis over vluchtelingen verder uit te breiden en zodoende het draagvlak te vergroten.

2.2 Conclusies

In hoeverre zie ik de maatstaven van invloed, zoals benoemd in de inleiding, terugkomen in dit hoofdstuk? En welke factoren bepaalden waarom die invloed plaatsvond? Ten eerste, wat betreft *continuïteit* als maatstaf van invloed; deze kwam heel duidelijk naar voren in dit hoofdstuk. De missie van Vluchtelingenwerk anno 2013 verschilde niet veel van haar missie in 1979. De context waar Vluchtelingenwerk mee te maken kreeg veranderde daarentegen wel. Zo was het profiel van de asielzoeker constant in beweging. Asielzoekers kwamen uit verschillende landen van herkomst, de seksratio veranderde en ook het geloof en de klasse van een groot deel van de asielzoekers veranderde. Daarnaast veranderden ook andere externe componenten zoals aantallen, het maatschappelijk debat, de vluchtedenen en de betrokken organisaties. Maar de missie van Vluchtelingenwerk bleef gelijk. In 2013 luidde deze: 'We zetten ons in voor een rechtvaardige behandeling van deze mensen die in een kwetsbare positie zitten'.⁹⁷ Dit verschilde weinig van wat er in het jaarverslag van 1980 stond: 'niet alleen dienen mensenrechten in Nederland gewaarborgd te blijven, maar het toelaten en helpen van hen wier rechten elders met voeten getreden worden moet ervaren worden als simpele humanitaire plicht'.⁹⁸ De gelijkkluidende missie bevestigt de continuïteit van de organisatie. Uit mijn onderzoek bleek dat, terwijl de context veranderde, Vluchtelingenwerk erin slaagde om continu inspanning te leveren aan de beleidsbeïnvloeding.

⁹⁶ Archief VWN, Jaarverslag 2013, 14.

⁹⁷ Archief VWN, Jaarverslag 2013, 4.

⁹⁸ Archief VWN, Jaarverslag 1980, 2.

Deze onveranderde doelstelling en missie getuigen ook van een continu probleem. Al die tijd was er een asielbeleid waar Vluchtelingenwerk niet volledig achterstond en waren er asielzoekers die Vluchtelingenwerk wilde bijstaan. Vanaf het eerste jaarverslag was de terugkomende klacht een afbrokkelend asielsysteem, dat de focus richtte op het beheersen van de aantallen in plaats van op het bieden van bescherming. De legitimiteit van de organisatie was gebaseerd op dit probleem. Indien het opgelost was, zou Vluchtelingenwerk niet hoeven te bestaan. Maar zij achtte zichzelf nodig om de belangen van vluchtelingen te behartigen. Het probleem wordt in de jaarverslagen breed uitgedragen, waardoor de noodzaak van haar werk duidelijk naar voren kwam.

Een tweede criterium om invloed te meten komt ook naar voren uit dit hoofdstuk: *vrijwilligers*. Uit tabel 3 bleek dat Vluchtelingenwerk veel vrijwilligers had. Het aantal schommelde tussen 5000 en 10.000 vrijwilligers. Dit duidt op een grote achterban, waardoor veel van haar activiteiten mogelijk waren. Daarnaast wist Vluchtelingenwerk continu *geld* te genereren. Ondanks de schommelingen in het bedrag bleek het altijd substantieel. Uit de tweede tabel blijkt dat het kwam uit allerlei hoeken van de samenleving; van de overheid tot individuele donateurs. Sponsoren waren bereid de vereniging en haar doelstellingen financieel te steunen. Door deze sponsoring en de steun van alle vrijwilligers was Vluchtelingenwerk een prominente organisatie, waar de overheid rekening mee diende te houden.

De vierde maatstaaf die duidelijk naar voren kwam in dit hoofdstuk, was de *zelfclaim* van invloed van Vluchtelingenwerk. In de jaarverslagen werd de invloed van haar acties op het asielbeleid regelmatig benoemd. Vaak was er de constatering van aanwezige invloed, soms van wisselend succes en soms van minder geslaagde lobbypraktijken. Vanzelfsprekend zal in de jaarverslagen bij een organisatie zoals Vluchtelingenwerk de nadruk liggen op het behaalde succes. De jaarverslagen zijn tenslotte ook vaak bedoeld als een visitekaartje. De claim werd benoemd op algemene wijze. Specifiekere invloed op het asielbeleid werd in de jaarverslagen niet omschreven. Een enkele keer gebeurde dat wel, zoals bij de herziening van de asielprocedure in 2010. Toen werd uiteengezet wat er precies werd aangepast naar aanleiding van de lobby van Vluchtelingenwerk. Vaker was het tegenovergestelde het geval. Daarom worden in de volgende hoofdstukken de sleutelmomenten onder de loep genomen. Dan blijkt in meer detail hoe, wanneer en naar welke eisen van Vluchtelingenwerk werd geluisterd.

Ook een vijfde maatstaf voor succes, *publiciteit* kwam geregeld terug in mijn onderzoek in de jaarverslagen. Vaak werd genoemd dat acties veel publiciteit wisten te genereren of dat het publiek op verschillende wijze kennis had kunnen nemen van de verschillende standpunten van Vluchtelingenwerk. Maar op basis van mijn materiaal

kan ik moeilijk vaststellen in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurde. Ik kan enkel vaststellen welke publiciteit Vluchtelingenwerk zelf meende te genereren.

Over de factoren die een rol speelden bij het hebben van invloed vallen op basis van dit hoofdstuk twee dingen op. Ten eerste lijken aantallen van belang te zijn. Telkens wanneer er een stijging in aantallen plaatsvond, leek de invloed van Vluchtelingenwerk af te nemen. Toen in het begin van de jaren negentig de aantallen een hoogtepunt bereikten, nam ook haar invloed af. In deze periode werd de beleidsbeïnvloeding door Vluchtelingenwerk als niet succesvol omschreven. Ten tweede kwam het belang van internationale verdragen duidelijk naar voren. Het Europese hof van de Rechten van de Mens heeft sinds 2007 steeds vaker in het voordeel gewerkt van Vluchtelingenwerk en haar beïnvloeding. Een uitspraak leidde er soms toe dat het nationale beleid moest worden aangepast. De internationale verdragen zorgden er zodoende voor dat de invloed van Vluchtelingenwerk toenam.

3. De Regeling Opvang Asielzoekers

Het eerste sleutelmoment is de introductie van de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) op 1 november 1987. Met deze regeling werd de overheid verantwoordelijk voor de opvang van asielzoekers. Hiervoor waren verschillende vluchtelingenorganisatie en met name Vluchtelingwerk de instanties die asielzoekers hierbij hielpen. Asielzoekers werden bij aankomst in Nederland verspreid over gemeentes. Zij kwamen, als er geen huisvesting beschikbaar was, terecht in een van de grotere opvangcentra. Deze centra waren bedoeld als noodopvang. De bedoeling was dat asielzoekers in een normaal huis geplaatst zouden worden. Met de introductie van de ROA verdween het recht op bijstand. Asielzoekers kregen niet meer een bedrag per maand om van te leven, maar kregen de voorzieningen verstrekt door de overheid. Wel kregen zij een klein bedrag voor kleding, voedsel en zakgeld.⁹⁹ Het was een ingrijpende wijziging voor de asielzoekers en vluchtelingen, maar ook voor de organisatie van Vluchtelingenwerk, die tot die tijd grotendeels verantwoordelijk was geweest voor de opvang van asielzoekers.

Alink noemde de ROA in haar hoofdstuk over Tamil-asielzoekers in Nederland 'een institutionele hervorming in het vreemdelingenbeleid'. Het veranderde zowel de ideeën die ten grondslag lagen aan het opvangbeleid als de organisatie daarvan. Het veroorzaakte een uitbreiding in de taken van de overheid en daarmee een breuk met het verleden en een omslag in het denken over asielzoekers.¹⁰⁰ Het was een belangrijk moment in de geschiedenis van het asielbeleid. Aan de hand van bijna twee jaar aan documenten uit het archief van Vluchtelingenwerk is bekeken hoe en met welk succes zij hebben gepoogd het opvangbeleid te beïnvloeden. Alle andere beleidsveranderingen, die in deze periode plaatsvonden op het gebied van het asielbeleid, blijven buiten beschouwing.

3.1 De jaren tachtig

Door meerdere wetenschappers die onderzoek deden naar het asielbeleid, worden de jaren tachtig, door de vele beleidswijzigingen die plaatsvonden, aangeduid als een breekpunt.¹⁰¹ Ook de denkbeelden over vluchtelingen veranderden, er waren steeds minder raakvlakken tussen de asielzoekers en de Nederlandse samenleving.¹⁰² Terwijl voor 1980 vluchtelingen overwegend werden gezien als mensen die bescherming nodig hadden, werd er nu steeds meer een verschil gemaakt tussen 'echte' vluchtelingen en

⁹⁹ Florin, *Tot hier en verder*, 26.

¹⁰⁰ Alink, *Crisis als kans*, 86.

¹⁰¹ Zie voor een overzicht van deze auteurs: Walaardt, *Geruisloos Inwilligen*, 247.

¹⁰² Alink, *Crisis als kans*, 86.

migranten op zoek naar economische vooruitgang. De laatste categorie moest volgens velen bestreden worden.¹⁰³

De trend die in de jaren zeventig was begonnen, de toename van vluchtredenen en landen van herkomst, bleef doorzetten in deze periode. Naast Tamils kwamen er in deze periode vluchtelingen uit Iran, Afghanistan, Irak, Somalië en voormalig Joegoslavië naar Nederland. Net als de diversiteit in landen van herkomst, waren ook de conflicten waar mensen voor vluchtten heel verschillend. In Oost-Afrika was burgeroorlog de oorzaak, in het midden oosten waren religieuze extremisten de beweegredenen om te vluchten en binnen Europa kwam er, met het einde van de Koude Oorlog in 1989, een vluchtelingenstroom op gang van oost naar west.¹⁰⁴

Tabel 5 Aantallen asielzoekers uit de belangrijkste herkomstlanden 1984-1987

Herkomstland/Jaar	1984	1985	1986	1987
<i>Sri Lanka</i>	555	2090	130	395
<i>Iran</i>	340	510	550	545
<i>Afghanistan</i>	35	135	450	65
<i>Irak</i>	20	20	20	50
<i>Somalië</i>	15	20	75	215
<i>Voormalig Joegoslavië</i>	20	10	20	70 ¹⁰⁵

bron: website CBS, www.statline.cbs.nl, Asielverzoeken; vanaf 1980 naar nationaliteit. (aangemaakt september 2014)

Het aantal asielzoekers bleef groeien. Kwamen er in 1982 maar 1.214 asielzoekers naar Nederland, in 1987 waren dit er 13.460.¹⁰⁶ Voor de toename zijn een aantal verklaringen. Ten eerste was het een gevolg van het strengere asielbeleid van buurlanden zoals Duitsland en Frankrijk. Omdat het asielbeleid in deze landen strenger werd, kozen asielzoekers er minder snel voor om daar asiel aan te vragen en werd Nederland aantrekkelijker. Ten tweede was het moeilijker geworden om als arbeidsmigrant Europa binnen te komen en was een asielaanvraag een van de overgebleven opties om dat toch te doen. Ten derde was het gemakkelijker geworden om van Azië en Afrika naar Europa te reizen.¹⁰⁷ Ten vierde waren er gebeurtenissen in

¹⁰³ Walaardt, *Geruisloos Inwilligen*, 248.

¹⁰⁴ Walaardt, *Geruisloos Inwilligen*, 250.

¹⁰⁵ Dit zal vanaf 1989 flink omhooggaan met een piek in 1994 van 13.440 personen.

¹⁰⁶ Website van het CBS: Statline.cbs.nl. Asielverzoeken; vanaf 1980 naar nationaliteit.

¹⁰⁷ Walaardt, *Geruisloos Inwilligen*, 249.

de landen van herkomst van de asielzoekers. Zo leidde de spanningen in Sri Lanka tot de komst van Tamils naar Nederland.

De toename van het aantal asielzoekers is een belangrijke factor in dit verhaal, omdat het tot gevolg had dat het huidige opvangbeleid vastliep. Een andere reden waarom het opvangsysteem vastliep was dat mensen herhaaldelijk in beroep gingen indien zij waren afgewezen. Voor de introductie van de ROA werden alleen uitgenodigde asielzoekers door de overheid voorzien van opvang. Individuele asielzoekers moesten zelf voor onderdak zorgen en kregen daarbij hulp van Vluchtelingenwerk. Voor de financiële hulp konden asielzoekers gebruikmaken van de Algemene Bijstandswet.¹⁰⁸ De problemen in de opvang ontstonden toen in de steden Amsterdam en Den Haag dit systeem vastliep door de komst van grote aantallen Tamils. De sociale dienst, de vreemdelingendienst en Vluchtelingenwerk konden de aantallen moeilijk verwerken en vroegen de overheid om hulp.¹⁰⁹ Omdat de problemen met de opvang van Tamils resulteerden in een opvangregeling voor alle asielzoekers, zal het in dit hoofdstuk ook gaan over deze groep asielzoekers en de periode voordat de ROA uiteindelijk in werking trad.

3.2 De beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk

In januari 1985 liet Vluchtelingenwerk meerdere keren aan de overheid weten dat de komst van Tamils in bepaalde steden voor problemen zorgde. In een brief aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) minister Brinkman van het CDA vermeldde Vluchtelingenwerk de toenemende aantallen en de problemen die dit opleverde in de opvang. Ook vroeg zij de overheid om hulp.¹¹⁰ Zij achtte een uitbreiding van het asielsysteem nodig en vroeg daarom om financiële hulp. In de maand januari vonden er meerdere gesprekken plaats tussen Vluchtelingenwerk en het ministerie van WVC. Vluchtelingenwerk presenteerde in een van deze gesprekken een globaal opvangplan. Hierin werd een oplossing beschreven voor de problemen met de Tamils. Er zou een speciale stichting vanuit Vluchtelingenwerk opgericht kunnen worden om de organisatie van de opvang te organiseren. De stichting zou de opvang kunnen regelen in gemeentes en in opvangcentra voor ongeveer 20 tot 40 personen. In het plan werd de Algemene Bijstandswet (ABW) behouden en extra kosten die dit opleverde waren voor de overheid. Het werk van de stichting zou de druk op Amsterdam en Den Haag doen

¹⁰⁸ Alink, *Crisis als kans*, 88.

¹⁰⁹ Ibidem, 95.

¹¹⁰ Nationaal Archief, Den Haag, Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, nummer toegang 2.19.152, inventarisnummer 201: Model voor de opvang van grote groepen asielzoeker, januari 1985.

afnemen, terwijl Vluchtelingenwerk de coördinerende organisatie bleef in de opvangstructuur; dat was het uitgangspunt.¹¹¹

In februari was er een overleg in de Tweede Kamer over de problemen met de aantallen Tamils. Hieruit blijkt de restrictieve houding die de Staatsecretaris van Justitie en de Minister van Buitenlandse Zaken jegens deze asielzoekers aannamen.¹¹² Ondertussen berichtte Vluchtelingenwerk de overheid dat zij, door middel van particuliere fondsen, was begonnen met maatregelen te nemen om Tamils op te vangen. Daarbij vroeg zij een tweede keer om extra (financiële) hulp van de overheid.¹¹³ Er bestond bij Vluchtelingenwerk veel onduidelijkheid over de plannen van de overheid; meerdere berichten bereikten Vluchtelingenwerk, maar de plannen werden achter gesloten deuren voorbereid. Hierover werd twee keer een brief gestuurd naar het Ministerie van WVC waarin de vereniging meldde teleurgesteld te zijn over deze gang van zaken. Ook maakte zij nogmaals haar standpunten over het opvangbeleid duidelijk: het was een zaak van Vluchtelingenwerk en dat moest het blijven.¹¹⁴

De Regeling verzorgd verblijf Tamils

Het antwoord kwam op 27 maart. In een gesprek met de minister van WVC werd Vluchtelingenwerk ingelicht over een nieuwe regeling: *Regeling verzorgd verblijf Tamils* (RvvT). Met deze regeling verloren de Tamils hun recht op bijstand en werden zij opgevangen in aparte opvangcentra voor ongeveer 80 tot 100 personen. De gemeentes waar de opvangcentra zich bevonden ontvingen een bedrag per asielzoeker om hen te voorzien in hun basisbehoeftes. De Tamils zelf kregen twintig gulden zakgeld per week.¹¹⁵ De algemene doelstellingen van de regeling was ontmoediging en het voorkomen van integratie. Het idee was dat, door een sober beleid te voeren, Tamils in de toekomst minder snel zouden kiezen om naar Nederland te komen. Integratie moest worden tegengegaan om het makkelijker te maken mensen te kunnen uitzetten.

Vluchtelingenwerk constateerde in het gesprek direct een fundamenteel meningsverschil. Zij keurde het gedwongen en specifieke karakter van de regeling af en benoemde allerlei negatieve gevolgen van de regeling. Haar standpunten over de RvvT werden door middel van een brief aan het ministerie duidelijk gemaakt. In een verslag van een overleg tussen WVC en Vluchtelingenwerk van 3 april kwam dit

¹¹¹ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 181: Chronologisch overzicht van de politieke gang van zaken opvang Tamils en voorstel opvang asielzoekers januari 1985 - oktober 1986.

¹¹² Tweede Kamer, 18940, nr. I, 1984-1985.

¹¹³ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 181: Chronologisch overzicht januari 1985 - oktober 1986.

¹¹⁴ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 868: Brief aan Vluchtelingenwerk aan WVC 5 maart 1985.

¹¹⁵ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 868: Verslag van het bestuurlijk overleg van Vluchtelingenwerk en minister Brinkman van WVC, gevoerd op 27 maart 1985.

meningsverschil duidelijk naar voren. De ambtenaren maakten duidelijk dat ontmoediging het doel was. Tegen dit doel had Vluchtelingenwerk veel bezwaar. Samenwerking was niet mogelijk voor de vereniging omdat zij zich wilde distantiëren van de RvvT. Voor een rol van Vluchtelingenwerk noemde zij enkel participatie in de opvangcentra als optie. Omdat het menskracht nodig had om in de verschillende centra aanwezig te zijn, werd daarvoor extra subsidie aangevraagd.¹¹⁶

Op 25 juni was er een debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van de commissie Wijnaendts. Dit was een onderzoekscommissie die, in opdracht van de regering, de situatie in Sri Lanka had onderzocht. De uitkomst luidde dat er gebieden waren in Sri Lanka waar de Tamils geen gevaar liepen en dat er zodoende een binnenlands vluchtalternatief was.¹¹⁷ Deze uitspraak stond lijnrecht tegenover de beoordeling van de UNHCR over de situatie op het eiland. Vanuit hun optiek was de situatie op Sri Lanka dusdanig bedreigend dat het terugsturen van Tamils volstrekt onverantwoord was. Maar de uitslag van Wijnaendts werd aangenomen door de Tweede Kamer.¹¹⁸ Wel vroeg het CDA om een evaluatie van de RvvT tijdens het debat.

Toen een evaluatie van het kabinet uitbleef, besloot Vluchtelingenwerk zelf een tussentijdse evaluatie uit te voeren.¹¹⁹ In november werden de uitkomsten gepresenteerd: Tamils bevonden zich in een isolement. De centra waren niet ingericht op een langdurig verblijf, met als gevolg dat mensen sociale en psychische problemen kregen. Het weinige zakgeld dat zij kregen verhinderde het functioneren in een samenleving en de RvvT zou het vluchtelingenprobleem enkel verplaatsen in plaats van oplossen.¹²⁰ Het vormde duidelijke kritiek op de regeling. Met name het tijdelijke karakter van de regeling was een speerpunt. De regeling was tenslotte aangenomen omdat het van tijdelijke aard was, maar duurde volgens Vluchtelingenwerk veel te lang.

¹¹⁶ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 868: Gezamenlijk verslag van een bespreking tussen WVC en Vluchtelingenwerk, gevoerd op 3 april 1985.

¹¹⁷ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 868: Verslag intern overleg medewerkers Vluchtelingenwerk, 30 juni 1985.

¹¹⁸ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 868: Verslag intern overleg medewerkers Vluchtelingenwerk, 30 juni 1985.

¹¹⁹ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 182: Tussentijdse evaluatie van de RvvT en enkele aanbevelingen, november 1985.

¹²⁰ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 180: Tussentijdse evaluatie van de RvvT en enkele aanbevelingen, november 1985.



Protest van Tamils op het Binnenhof in Den Haag in 1985.

Plan Evenhuis-van Essen

De reacties op de evaluatie kwamen traag op gang, maar in januari 1986 werd door het ministerie een paar aanpassingen gedaan in de RvvT. Er kwamen extra voorzieningen in de opvangcentra. Vluchtelingenwerk noemde de veranderingen 'details' en wilde radicalere maatregelen die de situatie van de Tamils zouden verbeteren.¹²¹ Hierna was het enige tijd stil en kwam er pas in maart een nieuwe impuls. In een mondeling overleg in de Tweede Kamer werd een globaal opvangvoorstel gepresenteerd door mevrouw Evenhuis-van Essen van het CDA. Hierin schreef zij: 'naar aanleiding van de reactie van de regering op het rapport van de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland is de indruk ontstaan dat het huidige beleid wordt bijgesteld. In het kader van de gelijke behandeling vraagt de CDA fractie zich af of er niet een geheel andere opzet mogelijk is.'¹²² In haar voorstel was de overheid verantwoordelijk voor de opvang van alle asielzoekers, waarbij spreiding over de gemeentes plaats moest vinden.

Vluchtelingenwerk zag in het plan meerdere voordelen, zoals het wegnemen van de bijzondere positie van de Tamils en het verdwijnen van de kans dat Tamils in slechte huisvesting of op straat terecht zouden komen. Maar er werden ook nadelen geformuleerd: het verdwijnen van de vrije vestigingskeuze van asielzoekers en de onduidelijkheid die er nog bestond over de bestaanstoelage die asielzoekers toegekend

¹²¹ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 180: Commentaar Vluchtelingenwerk op de notitie inzake asielzoekers, februari 1986.

¹²² NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 181: Bestaanstoelage voor Tamils, 17 maart 1986.

zouden krijgen.¹²³ Vluchtelingenwerk presenteerde haar reactie aan de Tweede Kamer en het ministerie van WVC. De eerste reactie van minister Brinkman volgde op 22 april. Hij noemde het idee om alle asielzoekers een gelijkwaardige behandeling te geven 'een waardevolle gedachte.'¹²⁴ Maar gezien de complexe verhouding tussen alle betrokken instanties kondigde hij aan pas na goed overleg met hun een duidelijk antwoord te kunnen leveren. Wel kondigde hij al aan dat de ABW voor alle asielzoekers afgeschaft zou worden in het geval van een regeling.¹²⁵

Vluchtelingenwerk kwam ondertussen met een nieuwe actie. Om huisvesting te vinden voor Tamils schreven zij brieven naar gemeenten en woningbouwverenigingen met de vraag of zij woningen ter beschikking wilden stellen. Op deze manier hoopte Vluchtelingenwerk de impasse te doorbreken en de regering te kunnen tonen dat deze instanties bereid waren Tamils op te nemen en te huisvesten. Volgens Vluchtelingenwerk was de actie geslaagd in zoverre, dat meerdere gemeentes positief op haar voorstel reageerden. Zij presenteerde de uitkomst aan de rijksoverheid op 30 mei 1986. Daarbij vroegen zij de RvvT zo snel mogelijk te laten vervallen en de Tamils een uitkering te verstrekken.¹²⁶ Het ministerie van WVC reageerde wat gereserveerd; zij vermeldde dat de huisvesting die ter beschikking stond, inderdaad gebruik zou worden om asielzoekers in te vestigen.

De introductie van de ROA

Op 23 juni werd het voorstel van de Regeling Opvang Asielzoekers geïntroduceerd. Met deze regeling kwam de RvvT te vervallen en zouden alle asielzoekers verspreid worden over gemeentes. De ABW kwam te vervallen en de gemeentes kregen een bedrag per asielzoeker van de overheid; 1187 gulden per maand. Hiermee moest er worden voorzien in de kosten voor de asielzoekers. De regeling, zo werd aangekondigd, kon vanaf 1 januari 1987 in werking treden. Hiervoor zou wel al een andere regeling de RvvT moeten gaan vervangen.¹²⁷ Ook met deze regeling moest het onaantrekkelijker worden voor asielzoekers om naar Nederland te komen.

De reactie van Vluchtelingenwerk was kritisch. Ondanks een paar positieve opmerkingen over de afschaffing van de RvvT en de beëindiging van het lange verblijf in de centra, had zij veel negatieve kanttekeningen. Zoals al eerder vermeld was

¹²³ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Reactie op het plan Evenhuis-van Essen 7 april.

¹²⁴ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Brief WVC naar Tweede Kamer 22 april 1986: beantwoording van vragen gesteld tijdens het mondeling overleg m.b.t. Tamil asielzoekers 17 maart j.l.

¹²⁵ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Ibidem.

¹²⁶ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 868: Brief Vluchtelingenwerk naar WVC 28 mei 1986.

¹²⁷ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 900: Brief WVC aan Tweede kamer 23 juni: voorstel regeling opvang asielzoekers.

Vluchtelingenwerk negatief over het gedwongen karakter van de regeling; asielzoekers konden niet meer kiezen waar ze wilden wonen. Maar ook de afschaffing van de Bijstandswet was een groot struikelblok. Een asielzoeker zou een toelage moeten krijgen die gelijk was aan de netto bijstandsuitkering die Nederlanders ontvingen.¹²⁸ Vluchtelingenwerk wees op de grote verschillen tussen de asielzoekers en de onmogelijkheid hen allemaal precies dezelfde behandeling te geven. Als laatste was zij zeer ontevreden over de rol van Vluchtelingenwerk in het plan. In het voorstel van de regeling stond dat de gemeentes moesten bepalen in hoeverre zij particulier initiatief willen inschakelen.¹²⁹ In een brief aan de heer Brinkman stond: 'Wij vinden de opstelling van de regering ronduit schokkend.'¹³⁰

Ook door meerdere leden van de Tweede Kamer werden vragen gesteld over de rol van Vluchtelingenwerk. Zo vroeg de heer Krajenbrink van het CDA zich af of de rol, zoals omschreven in de regeling, afhankelijk van de behoefte van de gemeentes, wel recht deed aan het werk dat Vluchtelingenwerk de afgelopen jaren gedaan had.¹³¹ De minister antwoordde daarop dat Vluchtelingenwerk zeker niet gepasseerd zou worden, maar herhaalde dat de gemeentes moesten beslissen over het inschakelen van particulier initiatief.¹³² Wel garandeerde hij dat, tenzij een gemeente nadrukkelijk bezwaar zou maken, aan Vluchtelingenwerk was toegezegd dat haar gemeld zou worden in welke gemeente Tamils werden opgevangen. Daarnaast werd toegezegd de al bestaande subsidie voor drie beroepskrachten voor de begeleiding van vrijwilligersgroepen in de centra voor Tamils (vooralsnog) te behouden.¹³³

Uit een brief van het ministerie van WVC naar de Tweede Kamer werd duidelijk dat, voorafgaand aan de ROA, de Incidentele Bijdrage regeling Opvang Tamils (IBOT) in werking zou treden. Deze kwam te vervallen vanaf het moment dat de ROA begon, maar was voor nu de oplossing voor de problemen in de opvangcentra voor Tamils. Met de IBOT werden zij alvast zoveel mogelijk in gemeentes gehuisvest, die daarvoor een bedrag kregen. Van die bijdrage zouden Tamils zelf 445 gulden per maand ontvangen als zakgeld. De RvvT werd afgeschaft zodra een Tamil onder deze regeling viel.¹³⁴ Vluchtelingenwerk was blij met de snelle afschaffing van de RvvT, maar uitte wederom

¹²⁸ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Commentaar van vluchtelingenwerk bij het voorstel Regeling Opvang Asielzoekers.

¹²⁹ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Ibidem.

¹³⁰ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Brief aan Tweede Kamer: uw voorstel Regeling Opvang Asielzoekers (data onbekend).

¹³¹ Tweede Kamer, 18940, nr. 29, 1985-1086, p. 2.

¹³² Tweede Kamer, 18940, nr. 29, 1985-1086, p. 7.

¹³³ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 181: Verslag van mondeling overleg tussen de vaste commissies van Welzijn en Cultuur en Justitie en de minister van WVC en SSvJ, gevoerd op 16 okt 1986.

¹³⁴ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Brief van VWC aan de Tweede Kamer: Tamil Asielzoekers, 5 september 1986.

haar kritiek over de rol van het particulier initiatief; het was in de opzet van de IBOT nauwelijks betrokken bij de regeling.¹³⁵

Ook bleef Vluchtelingenwerk de problemen herhalen die het voorstel van de ROA zouden opleveren. Het standpunt dat de verantwoordelijkheid voor de opvang bij Vluchtelingenwerk zou moeten blijven, werd op verschillende manieren duidelijk gemaakt aan het ministerie. Dit gebeurde door middel van brieven, mondeling overleg en door de ambtenaren te betrekken in het werk van de vereniging. Eind oktober gebeurde dat bijvoorbeeld met een bezoek van een afgevaardigde van het ministerie van WVC aan vrijwilligersgroepen van Vluchtelingenwerk.¹³⁶ In een brief van WVC die volgde na het werkbezoek stond: 'Het werkbezoek zal zeker zijn sporen nalaten bij de verdere ontwikkelingen van het beleid met betrekking tot de opvang van asielzoekers.'¹³⁷ Hoe dat sporen heeft achtergelaten is nergens terug te vinden.

Uiteindelijk kwam de ROA op 1 november 1987 tot stand. Van de periode oktober 1986 tot aan de inwerkingtreding zijn er minder documenten over het opvangbeleid en de ROA in de archieven van Vluchtelingenwerk te vinden. Dat kan twee dingen betekenen. Of er heeft weinig communicatie plaatsgevonden tussen Vluchtelingenwerk en het ministerie van WVC en Vluchtelingenwerk heeft rustig gewacht op de uiteindelijke nieuwe regeling, of er was wel actie vanuit de vereniging, maar de documenten daarvan zijn afwezig omdat ze bijvoorbeeld niet zijn bewaard. Een enkele keer vond ik een document over de rol van Vluchtelingenwerk in de nieuwe regeling. In maart 1987 stond er bijvoorbeeld in een besluitenlijst van het dagelijks bestuur dat 'WVC 15 nieuwe formatieplaatsen beschikbaar stelt' voor een minumpakket aan diensten die Vluchtelingenwerk aan de asielzoekers in de centra ging aanbieden.¹³⁸ De omvang van de rol van Vluchtelingenwerk in de ROA nam daarmee toe.

3.3 Conclusies

In hoeverre zie ik invloed terug in mijn verhaal over de ROA? De eerste maatstaf die ik bespreek is het *behalen van doelstellingen*. In hoeverre werd er geluisterd naar de eisen van Vluchtelingenwerk? Dit wordt zichtbaar als de standpunten van de vereniging over een opvangbeleid worden vergeleken met de ROA. Het is duidelijk dat Vluchtelingenwerk niet wilde dat het opvangbeleid in handen kwam van de overheid. Zij zag zichzelf als de aangewezen instantie om de opvang te verzorgen. Het moest alleen,

¹³⁵ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Enkele notities voor het mondeling overleg over de opvang van Tamils, 24 september 1986.

¹³⁶ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 181: Chronologisch overzicht januari 1985-oktober 1986.

¹³⁷ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 869: Brief WVC aan Vluchtelingenwerk, 23 oktober 1986.

¹³⁸ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 186: Besluitenlijst vergadering dagelijks bestuur, 7 maart 1987.

met behulp van het ministerie, uitgebreid worden.¹³⁹ Toen met de totstandkoming van de ROA de overheid de verantwoordelijke instantie werd voor de opvang, behaalde Vluchtelingenwerk deze doelstelling niet. Een ander belangrijk standpunt van de vereniging dat naar voren kwam in mijn beschrijving was de bijstand, die volgens Vluchtelingenwerk behouden moest worden voor asielzoekers.¹⁴⁰ Ook deze doelstelling werd niet behaald met de inwerkingtreding van de ROA omdat de uitkering volledig werd afgeschaft.

Een doelstelling van Vluchtelingenwerk die wel overeenkwam met de ROA was de onmiddellijke spreiding bij aankomst over de gemeenten. De asielcentra werden in de regeling omschreven als vangnet dat enkel gebruikt moest worden indien er onvoldoende huisvesting was. Dit was een belangrijk standpunt van Vluchtelingenwerk, omdat volgens haar de asielcentra leidden tot veel persoonlijke problemen voor asielzoekers. Dit standpunt werd vanaf het begin door Vluchtelingenwerk verkondigd, en met de IBOT ingewilligd.¹⁴¹ Met de IBOT was de vereniging, ondanks de bezwaren tegen het gedwongen karakter, dan ook tevreden. Een laatste belangrijke doelstelling die met de ROA gerealiseerd werd, was het bezwaar tegen het onderscheid tussen Tamils en ander asielzoekers. Met de ROA werden alle asielzoekers weer op gelijke wijze behandeld en was er geen sprake meer van een specifieke regeling voor één groep asielzoekers. Alleen gingen nu alle asielzoekers erop achteruit. Niemand kreeg meer bijstand of kon kiezen waar hij/zij wilde wonen.

Wat betreft de rol van Vluchtelingenwerk binnen de ROA; deze groeide in de bekeken periode. In eerste instantie was Vluchtelingenwerk ontevreden over de minimale rol die was beschreven in de initiële regeling. Later, na veel commentaar, veranderde dit gedeeltelijk. Dit was te zien aan de vijftien nieuwe formatieplaatsen binnen Vluchtelingenwerk die beschikbaar werden gesteld door de overheid. Met deze plaatsen groeide de rol van Vluchtelingenwerk aanzienlijk. Het kan gezien worden als de realisatie van een belangrijk doel van Vluchtelingenwerk.

Zodoende werd een enkele doelstelling wel behaald, anderen juist niet en weer anderen pakten anders uit dan gehoopt door Vluchtelingenwerk. Waaruit bleek nog meer dat er invloed plaatsvond? Ten eerste kwam op basis van mijn reconstructie naar voren dat de evaluatie, die Vluchtelingenwerk eind 1985 uitvoerde, een krachtig middel was om de politiek in beweging te krijgen. Er kwamen meer voorzieningen in de centra

¹³⁹ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 202: Notitie standpunten Vluchtelingenwerk over de opvang Tamils en andere asielzoekers, juni 1986.

¹⁴⁰ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 202: Ibidem.

¹⁴¹ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 201: Model voor de opvang van grote groepen asielzoeker, januari 1985.

en het was de aanleiding voor het voorstel van Evenhuis-van Essen. In de plannen van minister Brinkman van 23 juni werd vaak verwezen naar haar voorstel.¹⁴² Het diende als aanzet voor meer concrete plannen bij het ministerie van WVC. Dit geldt als een van de voorbeelden uit dit hoofdstuk die het *contact met de politiek* tonen. Dat is een tweede maatstaf van invloed. Er was veel communicatie naar en met de overheid: negentien keer was er contact tussen het ministerie van WVC en Vluchtelingenwerk. Dat bestond uit negen keer overleg en acht keer briefcontact.¹⁴³ Er waren vaste aanspreekpunten op de ministeries waar Vluchtelingenwerk in contact mee was. Het ministerie werd zodoende continu op de hoogte gebracht van haar bezwaren, standpunten en opvattingen. Op die manier werden onderwerpen op de politieke agenda gezet en druk uitgeoefend op het ministerie. Wat er daarnaast nog aan informeel contact plaatsvond is niet terug te vinden in de archieven, maar het is voor te stellen dat er nog meer overleg heeft plaatsgevonden, wat niet zichtbaar is.¹⁴⁴

Toch lijkt het contact ook regelmatig eenrichtingsverkeer te zijn geweest. Ook in de overleggen die plaatsvonden tussen Vluchtelingenwerk en het ministerie was er weinig inspraak mogelijk voor Vluchtelingenwerk. Dat blijkt uit de ontevreden reactie van Vluchtelingenwerk op het feit dat veel achter gesloten deuren werd beslist. Vluchtelingenwerk werd zowel over de RvvT als over de ROA ingelicht. Terwijl een wijziging in het opvangbeleid ook grote gevolgen had voor de organisatie en haar werkzaamheden, werden zij niet actief betrokken bij de totstandkoming daarvan. Zij werd pas op indirecte wijze gehoord toen het CDA met het plan Evenhuis-Van Essen kwam. Via die route zorgde Vluchtelingenwerk ervoor dat er druk op de ministeries werd gezet. Zij was zodoende niet een gesprekspartner van de overheid.

De twee maatstaven *publiciteit* en *zelfclaim* kwamen minder aan de orde in dit hoofdstuk. Een enkele keer was er de constatering van succes door Vluchtelingenwerk zelf, zoals bij de huisvestingsactie, die zij benoemde als succesvol. Het genereren van publiciteit lijkt hier afwezig te zijn. De acties die Vluchtelingenwerk nam, waren met name gericht op de politiek en minder op het publiek. De andere maatstaven van invloed: *financiën*, *vrijwilligers* en *continuïteit* waren niet nadrukkelijk aanwezig in mijn beschrijving. Toch waren het elementen die zij ook in deze periode wist te generen. Op de achtergrond speelden ze een rol en waren het ook zeker voorwaardes om de lobby te kunnen voortzetten.

¹⁴² NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 900: Brief WVC aan Tweede kamer 23 juni: voorstel regeling opvang asielzoekers.

¹⁴³ Dit zijn alleen de keren dat er contact is geweest over de problemen met de opvang van Tamils en andere asielzoekers, alle contacten tussen de overheid en Vluchtelingenwerk over andere onderwerpen is niet bekeken en staat hier los van.

¹⁴⁴ NL-HaNA, Vluchtelingenwerk, 2.19.152, inv.nr. 181: Chronologisch overzicht januari 1985-oktober 1986.

Uit mijn analyse van de documenten over de ROA kan geconcludeerd worden dat het een beleidsverandering was die Vluchtelingenwerk op veel punten niet zag zitten. Op meerdere manieren is gepoogd deze te beïnvloeden. In het algemeen was de poging grotendeels mislukt toen de regeling in werking trad. De bezwaren die Vluchtelingenwerk aandroeg waren daarmee afgedaan. Toch kan er op een meer gedetailleerd niveau gezien worden, dat er bepaalde maatstaven van invloed aanwezig waren. De politiek was altijd op de hoogte van de bezwaren van Vluchtelingenwerk en werd hierdoor regelmatig onder druk gezet om een oplossing te vinden voor de problemen in de opvang. Het heeft zodoende de problemen met de opvang voor asielzoekers regelmatig op de politieke agenda gezet.

De redenen waarom er wel of geen invloed was met de ROA lijkt op basis van mijn onderzoek met name te liggen aan de negatieve beeldvorming rondom de Tamils en het groeiende aantal asielzoekers.¹⁴⁵ Er waren nooit eerder zoveel asielzoekers tegelijkertijd gekomen. Hierdoor ontstond er een verstopping in het systeem. Dat resulteerde in de speciale RvvT. Het draagvlak dat positief dacht over deze asielzoekers was gering. De asielzoekers en het conflict in Sri Lanka waren voor veel Nederlanders onbekend. Dit creëerde eventueel de mogelijkheid om een speciale en sobere regeling te maken voor de Tamils. Ook leken urgente problemen een rol te kunnen spelen. Toen er in de opvangcentra tumult uitbrak, werd de politiek gedwongen te reageren en een verandering te realiseren in de situatie van de Tamils.

¹⁴⁵ Tweede Kamer, 19637, nr. 38, 1987-1988. (In deze brief van de minister aan de Tweede kamer staat nadrukkelijk de groei van de aantallen beschreven als een probleem).

4. De Vreemdelingenwet 2000

In 1999 begon Job Cohen van de PvdA, de toenmalige Staatsecretaris van Justitie, plannen te maken voor een nieuwe Vreemdelingenwet. Het jaar daarvoor was tijdens de vorming van het tweede paarse kabinet van de PvdA, VVD en D66 naar voren gekomen dat het vreemdelingenbeleid hoognodig toe was aan een wijziging. Het doel van de nieuwe wet was: de aantallen asielzoekers die het land binnenkwam, beheersbaar te maken.¹⁴⁶ De nieuwe vreemdelingenwet was met name gericht op de asielprocedure. De reguliere vreemdelingenprocedure voor migranten werd minimaal aangepast. De wijziging was erop gericht de lange tijd dat asielzoekers in procedure verkeerden te verkorten. Als asielzoekers minder lang moesten wachten op de beslissing van hun verzoek, zou ook de opvangperiode korter worden en konden zij, indien in bezit van een verblijfsvergunning, sneller integreren in de Nederlandse samenleving. In het geval van een afwijzing kon ook het proces van uitzetting sneller in gang gezet worden.¹⁴⁷

De manier om een versnelling in de procedure te verwezenlijken was door middel van een versimpeling van het bestaande systeem. Er kwam met de Vreemdelingenwet 2000 één status voor alle asielzoekers die recht hadden op verblijf. Dit was in eerste instantie een status voor bepaalde tijd. Deze moest elk jaar verlengd worden en werd na drie jaar omgezet in een verblijfstatus voor onbepaalde tijd. Met deze nieuwe regeling konden asielzoekers, zoals tot voorheen vaak het geval was, niet meer doorprocederen voor een betere status. Het doorprocederen leidde tot lange procedures en wachttijden. Met een één statussysteem werd dit vermeden.¹⁴⁸

Bij de totstandkoming van deze nieuwe Vreemdelingenwet werd een bijzondere methode gehanteerd. In de normale gang van zaken was een nieuwe wet een interne gelegenheid die werd voorbereid door ambtenaren. In het geval van de Vreemdelingenwet kregen verschillende instanties, die betrokken waren bij vreemdelingenzaken, het wetsvoorstel toegestuurd en werd hen gevraagd commentaar te leveren. Met al deze adviezen zou het ministerie van Justitie weer een nieuw wetsvoorstel schrijven, om dit vervolgens aan de Tweede Kamer voor te leggen.¹⁴⁹ Ook Vluchtelingenwerk heeft uitgebreid commentaar geleverd op het wetsvoorstel. Interessant is in hoeverre het commentaar van Vluchtelingenwerk werd verwerkt in het tweede wetsvoorstel. Daarnaast wordt ook gekeken naar alle andere lobbyhandelingen

¹⁴⁶ Bonjour, *Grens en gezin*, p. 224.

¹⁴⁷ E.M. Kampstra, *Kernzaken: Staats- en bestuursrecht, Vreemdelingenrecht*, (Deventer 2012) 3-5.

¹⁴⁸ Bonjour, *Grens en gezin*, 227.

¹⁴⁹ Andere organisaties waren: de Adviescommissie voor burgerlijke staat en nationaliteitsvraagstukken, de IND, het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, het College van beroep voor het bedrijfsleven, de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak, Forum, de VNG, landelijk instituut sociale verzekeringen, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie, het College voor zorgverzekeringen, het Landelijk Overleg Minderheden, de Nederlandse Vereniging voor Burgerzaken, het Intern Provinciaal Overleg en Aedes.

die Vluchtelingenwerk uitvoerde en in hoeverre dit bijdroeg aan haar beïnvloeding op de Vreemdelingenwet 2000.

4.1 De jaren negentig.

Wat was de stand van zaken in de jaren voor de millenniumwisseling op het gebied van het asielbeleid? Economisch gezien ging het goed in de jaren negentig in Nederland. Terwijl het in de jaren tachtig nog kampte met een recessie, was er in de jaren negentig economische groei. Dit is interessant, zoals Saskia Bonjour beschrijft, omdat er bij een economisch gunstig klimaat verwacht zou worden dat politici een wat soepeler asielbeleid voerden. Economische groei creëerde immers werk en omstandigheden die immigratie ten goede zouden kunnen komen. Het tegenovergesteld was het geval in de jaren negentig. De regels van het asielbeleid werden strikter. In de periode van 1990 tot 1999 werd de Vreemdelingenwet 25 keer gewijzigd. Alle wijzigingen waren erop gericht de asielprocedure te verscherpen.¹⁵⁰ En ook de politieke kleur van de late jaren negentig zou niet doen vermoeden dat er restrictief asielbeleid gevoerd werd. Het tweede paarse kabinet Kok dat in 1998 van start ging, bestond uit een coalitie van de PvdA, VVD en D66. Met name door de deelname van de PvdA, die aan de linkse kant van het politiek spectrum zit, zou een redelijk liberaal asielbeleid aannemelijk zijn. De PvdA was de grootste partij en had vreemdelingenzaken in de portefeuille.¹⁵¹ Maar een milde toon in het asielbeleid had het niet tot gevolg. Waar kwam dit door?

Ten eerste leidde de toename van het aantal asielzoekers tot problemen. De stijging die in de jaren tachtig was begonnen, zette door in de jaren negentig. Terwijl in de jaren tachtig door politici nog gedacht werd dat de toename misschien eenmalig was, bleek nu dat de stijgende lijn doorzette.¹⁵² De consequenties van de toenemende aantallen waren in alle onderdelen van het asielsysteem aanwezig. Zo had de Immigratie en Naturalisatie Dienst (IND) grote moeite met het verwerken van asielverzoeken.

Voor de Vreemdelingenwet 2000 waren er drie statussen verkrijgbaar. De A-status gold voor de personen die onder het Vluchtelingenverdrag vielen. De vtv-hum-status (vergunning tot verblijf humanitair) was een verblijfsvergunning voor hen die niet onder het Vluchtelingenverdrag vielen, maar ook niet konden worden teruggestuurd. Als laatste was er de vvtv-status (voorlopige vergunning tot verblijf). Ook deze statushouders konden in eerste instantie niet worden teruggestuurd naar het land van herkomst. Het verschil in status betekende een verschil in rechten. Met een A-status werden er meer rechten toegekend dan met een vtv-hum-status. En met een vtv-

¹⁵⁰ Schrover en Obdeijn, *Komen en gaan*, 315.

¹⁵¹ Bonjour, *Grens en gezin*, 198.

¹⁵² Bonjour, *Grens en gezin*, 192.

hum-status meer dan met een vvtv-status. Denk hierbij aan rechten als de mogelijkheid om te studeren of gezinshereniging.¹⁵³ De verschillen tussen de te verkrijgen rechten had tot gevolg dat asielzoekers vaak in beroep gingen om een betere status te verkrijgen. Toen de aantallen bleven stijgen werd dit systeem onwerkbaar. Door de vele procedures werden de wachttijden steeds langer, met als gevolg dat asielzoekers steeds langer verbleven in de opvangcentra. Terwijl de norm gemiddeld 7 maanden in een centra moest zijn, zaten asielzoekers er vaak vele jaren.¹⁵⁴

Een tweede reden die bijdroeg aan de wijzigingen in het asielbeleid was de verandering van het maatschappelijk debat over migratie. Het was een onderwerp geweest dat vooral in de politiek tot debat had geleid. Maar doordat berichten over migranten en asielzoekers steeds vaker de media bereikten, kreeg de maatschappij er gedurende de jaren 90 steeds meer over te horen.¹⁵⁵ De aandacht voor het onderwerp had overwegend een negatieve toon. De integratie van migranten werd steeds vaker als mislukt omschreven, waardoor allochtonen niet goed ingeburgerd zouden zijn. Dit leverde culturele verschillen op wat zou leiden tot problemen en conflicten in de samenhang van de samenleving. De 'mislukte integratie' had tot gevolg dat hardere maatregelen op het gebied van vreemdelingen wenselijker werden geacht dan voorheen. Dat was een verschil met de jaren tachtig, waarin de overheersende overtuiging in de samenleving was dat integratie vanzelf zou plaatsvinden.¹⁵⁶ Ook stond de verzorgingsstaat steeds meer onder druk in de jaren negentig. Het recht op ondersteuning van de staat werd minder vanzelfsprekend. Zodoende veranderde ook het beeld dat asielzoekers mensen waren die het recht op verzorging verdienden vanwege hun positie.¹⁵⁷

Een derde reden voor het strenger wordende asielbeleid kan gezien worden in het proces van de Europese harmonisatie. Met de inwerkingtreding van het Verdrag van Schengen in 1995 vervielen de grenzen tussen bepaalde Europese landen.¹⁵⁸ Er was nu grotendeels sprake van *vrij verkeer van personen* binnen dit gebied. Hierdoor ontstond er een soort onderlinge concurrentiestrijd om het meest strenge asielbeleid. Indien een land een minder streng beleid voerde dan een buurland, zou dat een aanzuigende werking hebben. Europese landen pasten zich onderling aan om dit te voorkomen.¹⁵⁹

¹⁵³ Bonjour, *Grens en gezin*, 220.

¹⁵⁴ N. Zijldegeest, *Contouren Magazine Vluchtelingenwerk Nederland*, 25 jaar Vluchtelingenwerk special, nr.3, herfst 2004, 81.

¹⁵⁵ Bonjour, *Grens en gezin*, 193.

¹⁵⁶ Ibidem, 193.

¹⁵⁷ Ibidem, 194.

¹⁵⁸ In 1995 waren dit in eerste instantie: Frankrijk, Duitsland, Luxemburg, Nederland, Italië, Spanje, Portugal, Griekenland en Oostenrijk. Later volgden veel andere lidstaten van de Europese Unie.

¹⁵⁹ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 90.

Binnen deze context - die van een strenger wordend asielbeleid door de toenemende aantallen asielzoekers, de veranderingen in het maatschappelijk debat over asielzoekers en de Europese harmonisatie - manoeuvreerde Vluchtelingenwerk om het asielbeleid te beïnvloeden. Zij probeerde de regelgeving soepeler te krijgen. Een goed voorbeeld daarvan is de campagne die zij organiseerde in 1996, tegen de lange wachttijden met de titel: *Asielzoekers, laat ze niet zitten, zes maanden in een centrum is de limiet*.¹⁶⁰ Ook tijdens het gehele proces van de totstandkoming van de Vreemdelingenwet 2000 was Vluchtelingenwerk actief bezig met haar lobby. Aan de hand van een onderzoek in de archieven wordt in de volgende paragraaf besproken wat Vluchtelingenwerk precies anders wilde zien in deze nieuwe wetgeving en hoe werd gepoogd dat te veranderen.



De campagne van Vluchtelingenwerk tegen de lange wachttijden in 1996.

4.2 De beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk

Bij de vorming van het regeerakkoord van het tweede paarse kabinet in 1998 werd duidelijk dat er een nieuw vreemdelingenbeleid moest komen, omdat de toenmalige procedure te complex was. De uitgangspunten van de nieuwe wetgeving waren: beheersbaarheid, kortere en betere toelatingsprocedures en anticipatie op de

¹⁶⁰ Ibidem, 96.

harmonisering van het Europese asielbeleid. Job Cohen hanteerde, zoals al genoemd, niet de standaard totstandkomingsprocedure bij de voorbereiding van de wet. Hij zette een projectbureau op met juristen, IND-ers en andere externen. Dit bureau deelde vervolgens het wetsvoorstel met betrokken organisaties ter advies. Op deze manier kregen meerdere belanghebbenden en organisaties de kans om hun mening te delen.¹⁶¹

In eerste instantie was Vluchtelingenwerk een voorstander van een verandering in het vreemdelingenbeleid. Zij was het eens met de doelstelling van de overheid, waarin gesteld werd dat wachttijden voor asielzoekers moesten worden teruggebracht. De visie van Vluchtelingenwerk op de verandering luidde: 'de Vreemdelingenwet 2000 biedt een kans om een einde te maken aan een opeenstapeling van huidige problemen in het asielbeleid, en te komen tot een asielbeleid dat samenhangend en duidelijk uitvoerbaar is en rechtszekerheid biedt. Dit is zowel voor asielzoekers en vluchtelingen als voor de maatschappij en uitvoerders dringend nodig.'¹⁶² Het zou het voordeel kunnen opleveren dat asielzoekers minder lang in onzekerheid verkeerden, sneller in gewone huisvesting terechtkwamen en toegang kregen tot de samenleving.

Evengoed had Vluchtelingenwerk kritiek. In april 1999 ontving zij het ontwerp van het wetsvoorstel en begin juni stuurde zij haar commentaar en advies terug naar de overheid. Het overkoepelende bezwaar was dat de wet tegenstrijdig was met de doelstelling ervan; bepaalde elementen uit de wet zouden leiden tot lange wachttijden en onzekerheid voor asielzoekers.¹⁶³ Het commentaar van Vluchtelingenwerk richtte zich op die elementen en werd verdeeld in vijf hoofdpunten. Het uitgangspunt van het commentaar op het wetsvoorstel was dat de kwaliteit van de procedure en de rechtspositie van de asielzoeker verbeterd moest worden en dat alle elementen van de wet de juiste toepassing van het Vluchtelingenverdrag hanteerden.¹⁶⁴

Ten eerste was er commentaar op het idee van een betere kwaliteit van de asielprocedure door het afschaffen van de vele proceduremogelijkheden. Dat werkte volgens Cohen als volgt: de capaciteit van het personeel bij de IND nam toe na de afschaffing van de bezwaarfase. Zij zouden minder zaken te verwerken hebben, waardoor de werkdruk omlaag ging. Dit zou de kwaliteit van de procedure die het personeel uitvoerde ten goede komen. Volgens Vluchtelingenwerk bestond er geen directe link tussen het verhogen van capaciteit en een toename van kwaliteit. Voor het verhogen van de kwaliteit van de procedures was volgens Vluchtelingenwerk de

¹⁶¹ Archief VWN, Doos nr. 1955, *Nieuwsbrief Vreemdelingenwet* nr. 7, 20 augustus 1999.

¹⁶² Archief VWN, Doos nr. 1751, *Vervolg beïnvloeding nieuwe vreemdelingenwet*, 16 juli 1999.

¹⁶³ Archief VWN, Doos nr. 1617, *Advies van VluchtelingenWerk Nederland op het voorstel Vreemdelingenwet 2000*, 12 mei 1999.

¹⁶⁴ Archief VWN, Doos nr. 1617, *Advies op het wetsvoorstel*, 12 mei 1999.

deskundigheid van het personeel van de IND van belang. Daarnaast was het afschaffen van bezwaarmogelijkheden het verlies van een rechtsmiddel en daarmee eerder een aantasting van een goede procedure.¹⁶⁵

Het tweede belangrijke commentaarpunt was de lengte van de periode waarin de IND moest beslissen over het wel of niet verlenen van de verblijfsvergunning; de beslistermijn. Volgens Vluchtelingenwerk stonden er in het wetsvoorstel nog te veel mogelijkheden om de geplande zes maanden waarin de IND een beslissing moest nemen te verlengen. Het doel van de wet was om de wachttijden te verkorten, maar met deze bepaling zou dit alsnog lang gaan duren. Zo was er voor asielzoekers uit bepaalde landen met een slechte mensenrechtensituatie de mogelijkheid om een besluitmoratorium van maximaal een jaar in te stellen. Dit betekende dat er pas op een later moment een beslissing over het asielverzoek mocht worden genomen.¹⁶⁶ Het besluitmoratorium was een bepaling uit de wet waar Vluchtelingenwerk fel op tegen was.

Het derde hoofdpunt van commentaar ging over het systeem van statusverlening. Iedereen die recht had op een verblijfstatus kreeg dezelfde status. Dat was een verblijfsvergunning voor bepaalde tijd die ieder jaar verlengd moest worden. Indien de grond voor verlening kwam te vervallen, kon deze gedurende drie jaar worden ingetrokken. Na drie jaar werd deze omgezet naar een vergunning voor onbepaalde tijd. Hierin zag Vluchtelingenwerk positieve en negatieve punten. Positief was zij over het feit dat iedereen met een tijdelijke status dezelfde rechten had. Een stuk negatiever was zij over de drie jaar lange onzekerheid waarin iedereen zou verkeren. De asielzoekers die voorheen een A- of C-status kregen, gingen er aanzienlijk op achteruit. Ook zij verbleven nu lang in onzekerheid. Het beperkte de mogelijkheid voor mensen om zich in die drie jaar verder te ontwikkelen en deel te nemen aan de samenleving. Vluchtelingenwerk wees daarbij op de negatieve gevolgen die dit met zich mee bracht voor zowel de asielzoekers persoonlijk als voor de integratie in geheel.¹⁶⁷

Het vierde punt van bezwaar was gericht op de regels rondom gezinshereniging. De vereniging was verheugd dat gezinshereniging in het nieuwe voorstel bestond voor iedereen met een status, in plaats van enkel voor houders van een A-status, zoals dat was in het oude systeem. Toch was er ook hierbij reden tot zorg bij Vluchtelingenwerk. Er zou een inkomenseis gesteld worden aan gezinshereniging. Dit betekende dat vluchtelingen in Nederland een bepaald inkomen moesten verdienen als zij familieleden

¹⁶⁵ Archief VWN, Doos nr. 1617, *Advies op het wetsvoorstel*, 12 mei 1999.

¹⁶⁶ Archief VWN, Doos nr. 1617, *Advies op het wetsvoorstel*, 12 mei 1999.

¹⁶⁷ Archief VWN, Doos nr. 1951, *Advies van Vluchtelingenwerk Nederland over het wetsontwerp voor een nieuwe Vreemdelingenwet*, 4 juni 1999.

naar Nederland wilden laten komen. Omdat veel vluchtelingen hier niet aan konden voldoen, zou het in weinig gevallen ook echt tot de mogelijkheid voor hereniging leiden. Vluchtelingenwerk pleitte voor minder strenge regels rondom het inkomensvereiste.¹⁶⁸ Ook was het nareiscriterium voor gezinsleden een reden tot bezwaar, omdat de periode waarin dit moest plaatsvinden niet lang genoeg was om gerealiseerd te kunnen worden.¹⁶⁹

Het laatste hoofdpunt van commentaar was gericht op de rechtsgevolgen die een negatieve beslissing hadden, de zogeheten meeromvattende beschikking. In het voorstel was een direct gevolg van een definitieve negatieve beslissing dat asielzoekers hun recht op opvang verloren en er werd overgegaan tot uitzetting. Dit leverde een probleem op voor mensen die om technische redenen niet konden terugkeren naar het land van herkomst. Dat kan betekenen dat het land van herkomst niet meewerkt aan terugkeer of dat de nationaliteit van een asielzoeker niet bekend omdat zij niet in bezit zijn van een geldig identiteitsbewijs. Zulke situaties maken het moeilijk om asielzoekers uit te zetten. Volgens Vluchtelingenwerk moest er tijdens het maken van de beslissing op een asiolverzoek aan deze overwegingen gedacht worden. In hoeverre kon iemand terugkeren naar het land van herkomst? Was dit een realistisch scenario? Deze vragen en overwegingen moesten worden meegenomen in de beslissing om te voorkomen dat mensen op straat kwamen te staan en verdwenen in de illegaliteit.¹⁷⁰

Behalve de bovenbeschreven hoofdpunten van bezwaar gaf Vluchtelingenwerk haar commentaar ook nog op zeer gedetailleerde wijze. Artikelsgewijs liet zij weten wat haar bezwaren waren en welk advies daaruit volgde. Toen het advies bij het projectbureau binnen was, werd in overleg met Job Cohen bepaald welke adviezen werden overgenomen. Vluchtelingenwerk verrichtte vervolgens zelf, aan de hand van die brief, een evaluatie waaruit bleek in hoeverre haar adviezen waren meegenomen.¹⁷¹ Ook dit gebeurde heel nauwkeurig. Er werd in kaart gebracht wat er gelukt was, waarin de Staatssecretaris expliciet afweek van het commentaar en op welke belangrijke punten helemaal niet werd ingegaan.

Evaluatie advies Vluchtelingenwerk

De evaluatie laat de volgende uitkomsten zien: 21 keer zag Vluchtelingenwerk dat er iets van haar commentaar was overgenomen. Van de 21 overnames was er vijftien keer een verwijzing naar haar commentaar en waren er zes overnames zonder verwijzing naar

¹⁶⁸ Archief VWN, Doos nr. 1951, *Advies van Vluchtelingenwerk Nederland over wetsontwerp*, 4 juni 1999.

¹⁶⁹ Archief VWN, Doos nr. 1951, *Advies van Vluchtelingenwerk Nederland over wetsontwerp*, 4 juni 1999.

¹⁷⁰ Archief VWN, Doos nr. 1951, *Advies van Vluchtelingenwerk Nederland over wetsontwerp*, 4 juni 1999.

¹⁷¹ Archief VWN, Doos nr. 1616, *Verslag Beleidsoverleg*, 18 mei 1999.

het commentaar van Vluchtelingenwerk. Zo werd er bijvoorbeeld op een meer algemeen niveau verwezen naar het advies dat het wetsvoorstel op belangrijke delen uitwerking behoefde. Ook wat betreft de vijf hoofdbezwaren werden er enkele wijzigingen gemaakt. Met name bij de gezinshereniging werden er twee aanpassingen gemaakt. Er werd besloten dat er verduidelijking moest komen van het nareiscriterium en dat de inkomenseis van bijzondere groepen asielzoekers apart bekeken diende te worden. In het geval van de meeromvattende beschikking werd genoemd dat de rechter bij de beslissing alle gevolgen diende te betrekken.¹⁷² Andere aanpassingen gingen over zaken die niet specifiek onderdeel waren van het hoofdbezwaar, maar wel door Vluchtelingenwerk waren genoemd. Zo ging het bijvoorbeeld over alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama) of de beroepstermijn.

De onderdelen waarbij het voorstel expliciet afweek van het commentaar van Vluchtelingenwerk, lagen met name op het gebied van de mogelijkheden de beslissingstermijn te verlengen. Zo werden alle gronden van het besluitmoratorium in stand gehouden, iets waar Vluchtelingenwerk sterk op tegen was. Op het bezwaar tegen de drie jaar status, waarbij asielzoekers in constante onzekerheid verkeerden, werd door het projectbureau niet ingegaan.¹⁷³ Het laatste hoofdpunt van bezwaar, namelijk dat de afschaffing van bezwaarfase niet zou leiden tot een betere kwaliteit van de procedure, werd niet in de evaluatie genoemd. In een concluderend overzicht van de evaluatie worden vier duidelijke verbeteringen genoemd die naar aanleiding van het advies tot stand zijn gekomen. Dat waren de twee wijzigingen die gingen over gezinshereniging, een over de Overeenkomst van Dublin (OvD) en een over de voornemenprocedure.¹⁷⁴ Zodoende werden er volgens Vluchtelingenwerk gedeeltes van haar advies overgenomen. Bij twee van de vijf hoofdbezwaren lukte het op bepaalde onderdelen iets gedaan te krijgen. En bij twee andere hoofdbezwaren lukte dat niet. Bij een vijfde hoofdbezwaar werd niet duidelijk of er iets was overgenomen.

De lobby na het advies

Na het advies op het wetsvoorstel maakte Vluchtelingenwerk nieuwe plannen voor het lobbyen voor een, volgens haar, rechtvaardige Vreemdelingenwet. Het doel van de lobby werd als volgt geformuleerd: 'In het komende halfjaar willen we in ieder geval bereiken dat de standpunten van Vluchtelingenwerk op de belangrijkste onderdelen van de nieuwe Vreemdelingenwet goed bekend en begrepen zullen zijn bij de staatssecretaris,

¹⁷² Archief VWN, Doos nr. 1751, *Evaluatie impact commentaar Vluchtelingenwerk ten behoeve van het voorstel Vreemdelingenwet 2000*, 6 juli 1999.

¹⁷³ Ibidem, onder punt 3: overig niet ingegaan of afgeweken van belangrijke punten in ons commentaar.

¹⁷⁴ Archief VWN, Doos nr. 1751, *Evaluatie impact commentaar Vluchtelingenwerk ten behoeve van het voorstel Vreemdelingenwet 2000*, 6 juli 1999.

de relevante ambtenaren, de woordvoerders van de fracties in de Tweede Kamer, de pers en relevante organisaties.¹⁷⁵ Deze doelstelling moest bijdragen aan drie nieuw geformuleerde hoofdpunten van bezwaar op de wet. Het verschil met de bezwaren voorheen was een verandering in focus, van veel verschillende en gedetailleerde commentaren die bedoeld waren voor het projectbureau naar meer helder omschreven en overtuigende bezwaren voor de beïnvloeding van de politiek. Deze drie hoofdpunten waren: niet langer dan drie jaar onzekerheid, iedereen die de asielvergunning krijgt moest binnen drie jaar zekerheid hebben over de toekomst (dat betekende geen besluitmoratorium) en een hoge kwaliteit van de procedure door middel van zorgvuldige beoordeling van het asielrelaas.¹⁷⁶

Het projectbureau onder leiding van Cohen presenteerde eind september het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer. De lobby van Vluchtelingenwerk bewoog mee en richtte zich in november 1999 tot de Tweede Kamer. Zij pleitte voor een aanpassing van de wet op de drie bovenbeschreven punten. Deze standpunten werden verder uiteengezet in rondetafelgesprekken en verschillende overleggen met de Tweede Kamer. Zij was het dusdanig oneens met het plan dat er toen lag, dat zij vlak voor een laatste bespreking over het wetsvoorstel in de Kamer, de vaste Kamercommissie voor Justitie door Vluchtelingenwerk werd opgeroepen om de goedkeuring van de wet te onthouden. Het resultaat van deze pogingen om de Tweede Kamer te beïnvloeden staat beschreven in een beleidsoverleg van 8 juni 2000. Hier werd geconstateerd dat in het ‘coalitieoverleg veel was dichtgetimmerd’ en dat grotere bezwaren van Vluchtelingenwerk waarschijnlijk niet opgepakt zouden worden.¹⁷⁷

En dat was te zien tijdens de plenaire behandeling van de wet in de Tweede Kamer. Daar werden 70 amendementen en moties ingediend. Sommige waren naar de mening van Vluchtelingewerk positief en andere negatief. De meeste amendementen die waren ingediend door mevrouw Halsema van GroenLinks vertaalden exact de standpunten van Vluchtelingenwerk. Geen van haar amendementen werd aangenomen. Zo bleef het besluitmoratorium overeind staan, konden de beslistermijnen eventueel worden verlengd met een halfjaar en werd de bezwaarfase uit de wet geschrapt. De negatieve amendementen kwamen vooral van de heer Wijn van de VVD. Hij diende een amendement in waarbij hij vroeg de verblijfsvergunning voor bepaalde tijd pas te kunnen omzetten naar een vergunning voor bepaalde tijd na vijf jaar in plaats van na

¹⁷⁵ Archief VWN, Doos nr.1751, *Beleids-overleg staf en bestuur. Vervolg beïnvloeding nieuwe Vreemdelingenwet*, 16 juli 1999.

¹⁷⁶ Archief VWN, Doos nr.1751, *Verslag beleids-overleg staf en bestuur. Vervolg beïnvloeding nieuwe Vreemdelingenwet*, 16 juli 1999.

¹⁷⁷ Archief VWN, Doos nr. 1617, *Verslag beleids-overleg*, 8 juni 2000.

drie. Dit werd, tot genoegen van Vluchtelingenwerk, ook niet aangenomen. Een belangrijk standpunt van Vluchtelingenwerk was tenslotte dat de periode van onzekerheid niet langer dan drie jaar mocht duren. Toch was het een schrale troost tegenover de vele positieve amendementen van mevrouw Halsema van GroenLinks die het niet haalden. Op 20 juni werd de wet, vol met bezwaren van Vluchtelingenwerk, goedgekeurd door een meerderheid in de Tweede Kamer.¹⁷⁸

Na deze tegenslag werd de focus van de lobby opnieuw verschoven; ditmaal naar de Eerste Kamer, die nu goedkeuring moest geven. Ook zij ontving op uitgebreide wijze het commentaar van de vereniging. In deze brief stond: 'Op essentiële punten staat het wetsvoorstel op gespannen voet met het internationaal recht, uit wetgevingsoogpunt kent het voorstel te veel zwakke plekken en het is zeer de vraag of de doelen van de wet kunnen worden behaald.'¹⁷⁹ Om deze reden werd aan de Eerste Kamer gevraagd om de wet in de bestaande vorm af te wijzen. Maar in november werd de wet ook door de Eerste Kamer aangenomen.

In een stafoverleg op 14 november somde Vluchtelingenwerk nogmaals op welke middelen waren ingezet om de wet te beïnvloeden. In deze lijst stond, behalve het bijwonen van expertmeetings, enkele artikelen in landelijke dagbladen, het organiseren van een symposium over het onderwerp en het leveren van een bijdrage aan discussies op allerhande bijeenkomsten, geen nieuwe informatie. Verder werd er in het stafoverleg gesproken over hoe het best kon worden omgegaan met de implementatie van de wet, zowel naar buiten toe als binnen de organisatie. Daaruit kan worden geconcludeerd dat vanaf dat moment het lobbyen voor een betere wet verschoof naar het verwerken van de consequenties van de wet.¹⁸⁰

4.3 Conclusies

Aan de hand van mijn beschrijving van vele documenten uit het archief is de uitkomst van het preadvies al redelijk duidelijk naar voren gekomen. De evaluatie die Vluchtelingenwerk maakte heeft getoond welk commentaar wel of niet werd meegenomen. De uitkomst was dat het gedeeltelijk succesvol was. In bepaalde elementen van ongeveer de helft van haar standpunten werden wijzigingen aangebracht. Zo werd er bij de meeromvattende beschikking aangepast dat de rechter bij de beslissing alle gevolgen daarvan diende te betrekken en waren er aanpassingen in de regels betreffende gezinshereniging. Toch waren het geen volledige overnames van de adviezen van Vluchtelingenwerk. Het waren gedeeltelijke toezeggingen op haar

¹⁷⁸ Archief VWN, Doos nr. 1751, *Stand van zaken Vreemdelingenwet 2000*, 9 juni 2000.

¹⁷⁹ Archief VWN, Doos nr. 1955, *Brief Vluchtelingenwerk aan de Eerste Kamer*, 28 juli 2000.

¹⁸⁰ Archief VWN, Doos nr. 1751, *Verslag beleidsoverleg*, 11 september 2000.

adviezen.¹⁸¹ Een beoordeling over haar werk bij het preadvies van Vluchtelingenwerk zelf, en dus de maatstaf van de *zelfclaim* op invloed, is hierover niet terug te vinden. In mijn optiek zijn het, als er gekeken wordt naar de uitgebreide manier waarop Vluchtelingenwerk commentaar leverde in het preadvies, minimale aanpassingen. Kees Groenendijk, een expert in het migratierecht, benoemde het destijds tijdens een congres over de Vreemdelingenwet in Den Haag op 2 november 2000: 'de Nederlandse regering heeft bij het opstellen van de nieuwe wet weliswaar veel deskundigen geraadpleegd, maar niet geluisterd naar de adviezen. Inspraak is prachtig, maar die moet wel leiden tot invloed.'¹⁸² Wel kan erover gezegd worden dat Vluchtelingenwerk een volwaardig gesprekspartner was in deze fase van de totstandkoming van de Vreemdelingenwet.

Het feit dat de lobby na het preadvies nog veel grote bezwaren telde, zegt wel iets over het oordeel van Vluchtelingenwerk over het resultaat van de geleverde adviezen. Vluchtelingenwerk zag nog steeds veel gebreken in de wet. In de lobby die volgde, werden deze bezwaren regelmatig uitgedragen. Uiteindelijk werden veel van deze bezwaren niet verwerkt in de wet. Wel bereikten de standpunten het kabinet en de Tweede Kamer. Dit was te zien aan het voorbeeld van Halsema. Zij nam veel van de standpunten van Vluchtelingenwerk over in de vorm van amendementen. Vluchtelingenwerk had een vast aanspreekpunt in de Kamer. Op die manier bereikte de standpunten van Vluchtelingenwerk ook het kabinet en was het *contact met de politiek* wederom duidelijk zichtbaar.

De ontevredenheid van Vluchtelingenwerk over de wet werd nogmaals duidelijk in de brief van Vluchtelingenwerk aan de Eerste Kamer. Maar ook dit mocht niet baten. In dit gedeelte van het lobbyproces zou ik aan de hand van mijn analyse, en de maatstaf *wel/niet behaalde doelen*, dan ook zeggen dat Vluchtelingenwerk niet veel invloed had. Het is een conclusie die gedeeltelijk werd gedeeld door Vluchtelingenwerk; in het beleidsoverleg van 8 juni 2000 werd al besproken dat veel grote standpunten het niet zouden halen.¹⁸³ Dus ook als we kijken naar de maatstaf van zelfclaim, lijkt de invloed niet groot te zijn geweest.

Toch is er nog een ander aspect dat bekeken dient te worden wanneer we de wel of niet behaalde doelstellingen bespreken. En dat is de doelstelling die Vluchtelingenwerk voor zichzelf formuleerde. In juli 1999, bij de start van het lobbyproces, was de doelstelling: 'In het komende halfjaar willen we in ieder geval bereiken dat de standpunten van Vluchtelingenwerk op de belangrijkste onderdelen van

¹⁸¹ Archief VWN, Doos nr. 1751, *Evaluatie impact commentaar Vluchtelingenwerk ten behoeve van het voorstel Vreemdelingenwet 2000*, 6 juli 2014.

¹⁸² Archief VWN, Doos nr. 1955, *Vreemdelingenwet snel achterhaald*, Artikel uit Trouw 3 November 2000

¹⁸³ Archief VWN, Doos nr. 1617, *Verslag beleidsoverleg*, 8 juni 2000.

de nieuwe Vreemdelingenwet goed bekend en begrepen zullen zijn bij de staatssecretaris, de relevante ambtenaren, de woordvoerders van de fracties in de Tweede Kamer, de pers en relevante organisaties, uiteraard vanuit de veronderstelling dat dit zal bijdragen aan boven gestelde doelen.¹⁸⁴

Wat betreft de bekendheid van standpunten bij de politici; dit doel werd behaald. In de vele brieven en gesprekken met de ambtenaren werden de standpunten van Vluchtelingenwerk duidelijk uitgedragen. Wat betreft de pers heb ik alle artikelen die Vluchtelingenwerk heeft verzameld over het onderwerp bekeken. Van alle artikelen, door Vluchtelingenwerk uit kranten en dagbladen gehaald in deze periode, gingen er 29 over de Vreemdelingenwet. Van de 29 artikelen werd Vluchtelingenwerk in één artikel genoemd.¹⁸⁵ Aan de hand van de bewaarde artikelen kan worden geconcludeerd dat de standpunten van Vluchtelingenwerk door de pers niet waren opgepikt. Dan blijft enkel het laatste gedeelte van de doelstelling over; de relevante organisaties. Deze waren wel op de hoogte van de standpunten van Vluchtelingenwerk. Er was regelmatig communicatie tussen organisaties waarbij standpunten werden gedeeld en besproken. De doelstelling om bekendheid te verwerven is dus gedeeltelijk behaald; bij politici en relevante organisaties kwam de boodschap wel aan, maar bij de pers niet. Helaas was het niet genoeg om bij te dragen aan een wijziging in de wet zoals zij die graag hadden gezien.

Samengevat wordt, aan de hand van de bronnen die ik heb bekeken, de volgende conclusie duidelijk: ik zie drie van de maatstaven van invloed duidelijk terugkomen, namelijk: wel/niet behalen doelstellingen, dit lukt gedeeltelijk. In het preadvies waren een paar adviezen overgenomen en het behalen van haar doelstelling lukte gedeeltelijk. De lobby die ontstond na de aanpassingen van het projectbureau was minder geslaagd. De standpunten werden wel door bepaalde personen in de Tweede Kamer opgepikt, maar door de meerderheid verworpen. Dit toont dat de tweede maatstaf van invloed, contact met de politiek, aanwezig was. De derde maatstaf die ik terugvond was de zelfclaim. Dit verschilde van positief tot negatief over de behaalde doelstellingen. De andere vier maatstaven waren minder aanwezig in dit hoofdstuk. Het genereren van *publiciteit* is moeilijk vast te stellen omdat het materiaal hier weinig over zegt. Voor de laatste drie criteria: vrijwilligers, financiën en continuïteit geldt hetzelfde als voorheen, die waren wel aanwezig maar op de achtergrond.

Ondanks dat Vluchtelingenwerk veel bezwaar had tegen de wet zoals deze uiteindelijk tot stand kwam, was zij wel een voorstander van aanpassingen in de

¹⁸⁴ Archief VWN, Doos nr. 1751, *Beleidsoverleg staf en bestuur, vervolg beïnvloeding nieuwe Vreemdelingenwet*, 16 juli 1999.

¹⁸⁵ Archief VWN, Doos nr. 1955, alle verzamelde persberichten uit 1999 en 2000.

Vreemdelingenwet. Zij was een voorstander van een wijziging en het doel van de Vreemdelingenwet 2000: het verkorten van de wachttijden voor asielzoekers. Vluchtelingenwerk en de overheid hadden dus hetzelfde doel voor ogen. Het waren onderdelen van de uitwerking daarvan, waarin zij van mening verschilden. Wat betreft de factoren waarom Vluchtelingenwerk minder invloed leek te hebben bij de Vreemdelingenwet, vind ik op basis van dit hoofdstuk moeilijk te stellen. Er vallen geen specifieke tendensen op die dit tot gevolg kon hebben. Dat zou kunnen liggen aan het feit dat Vluchtelingenwerk onderdeel was van het proces in plaats van te reageren op het asielbeleid. Hierdoor is moeilijker te zien welke externe factoren een rol speelden.

5. Het generaal pardon.

Het derde sleutelmoment dat wordt besproken is het generaal pardon uit 2007. Net als bij de voorgaande hoofdstukken zal ik eerst uiteenzetten wat het pardon was en binnen welke context de beleidswijziging plaatsvond. Het doel van de Vreemdelingenwet 2000, om de wachttijden te verkorten en de achterstanden bij de IND weg te werken, werd grotendeels gerealiseerd. Desondanks waren er achterstandsproblemen met asielzoekers die voor april 2001 asiel hadden aangevraagd en onder de oude Vreemdelingenwet van 1994 vielen. Er verbleven nog ongeveer 10.000 mensen in de centrale of decentrale opvang en duizenden waren een lange periode in afwachting van een beslissing op hun verzoek. Dit betrof voor sommigen meer dan tien jaar.¹⁸⁶ Zij hadden gebruik gemaakt van de vele procedurele mogelijkheden die er bestonden vóór de Vluchtelingenwet 2000. Volgens de regering waren de lange wachttijden van deze asielzoekers voor een gedeelte de verantwoordelijkheid van de asielzoekers zelf; zij hadden ervoor gekozen om na een afwijzing een nieuwe procedure te starten. Maar volgens Vluchtelingenwerk lag dit anders. Zij vond dat het de asielzoekers niet kwalijk genomen kon worden dat zij gebruik hadden gemaakt van alle mogelijkheden die zij ter beschikking hadden. Dit meningsverschil lag ten grondslag aan veel discussie over de wachttijden voor asielzoekers.

Voor asielzoekers die al lang in Nederland waren, bepleitte Vluchtelingenwerk vanaf 1998 een Eenmalige Bijzondere Maatregel (EBM). Er moest een pardonregeling komen. Met deze maatregel zouden asielzoekers die onder de oude Vreemdelingenwet vielen een verblijfsvergunning krijgen. De maatregel kwam er uiteindelijk in juni 2007: het *generaal pardon*. In deze regeling kregen ongeveer 28.000 mensen een verblijfsvergunning.¹⁸⁷ Het pardon was voor alle betrokken partijen een belangrijke gebeurtenis. Het was voor Vluchtelingenwerk belangrijk omdat het pardon werd gezien als een belangrijk succes van hun lobby.¹⁸⁸ Voor de vele asielzoekers en hun directe omgeving betekende de regeling dat er eindelijk zekerheid kwam over hun situatie. Voor de politiek was het een gebeurtenis die schoon schip maakte; het wegnemen van de vele dossiers bij de IND moest ervoor gaan zorgen dat toekomstige aanvragen makkelijker en sneller zouden verlopen.¹⁸⁹ Op welke manier Vluchtelingenwerk zich heeft ingezet voor deze maatregel en wat er gebeurde op gebied van lobby in deze lange periode wordt behandeld in dit hoofdstuk.

¹⁸⁶ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Concept artikel NRC – Heinrich Winter*, 21 september 2003.

¹⁸⁷ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 102.

¹⁸⁸ Archief VWN, Jaarverslag 2007, 6.

¹⁸⁹ Weiler en Wijnkoop, *Jullie hebben de klok*, 102.

5.1 De periode na de millenniumwisseling

Zoals al beschreven in hoofdstuk 4 vond er in de jaren negentig een verandering plaats in het migratiedebat. In het nieuwe millennium deden zich meerdere gebeurtenissen voor die dit publieke en politieke debat uitermate verhardden. Het feitelijke keerpunt voor het denken over allochtonen, buitenlanders en daarmee ook vluchtelingen, was 11 september 2001. De aanslagen in Amerika werden gezien als een aanval op het westen en daarmee ook op Nederland. Het creëerde angst en zorgen over de nationale veiligheid. Deze gevoelens van angst keerden zich met name tegen buitenlanders in Nederland. De vermeende mislukking van de integratie van migranten en de culturele verschillen die dit opleverde, waren volgens velen een gevaar voor de samenhang. Daarbij werd er nauwelijks een onderscheid gemaakt tussen vluchtelingen en andere migranten.

Een verschil met de jaren negentig was dat de problemen met de integratie en de culturele verschillen tussen allochtonen en autochtonen na 11 september veel meer in het openbaar werden besproken. Dit gebeurde onder een nieuwe stroming, die door Pim Fortuin werd geleid, waarin het belangrijker dan voorheen werd geacht dat mensen zeiden wat ze dachten. Aan de oprechtheid van vluchtelingen werd nu meer openlijk getwijfeld: waren het niet economische migranten op zoek naar welvaart?¹⁹⁰

De moord op Pim Fortuin in 2002 en de moord op Theo van Gogh in 2004 versterkten de toon in het publieke en politieke debat. Saskia Bonjour noemde het migratie- en integratievraagstuk het meest urgente thema op de Nederlandse politieke agenda van na de millenniumwisseling.¹⁹¹ Zij benoemde ook het verlies van een nationale identiteit als een belangrijke reden voor de manier waarop er gedacht werd over buitenlanders. Door grote ontwikkelingen als globalisering en Europese integratie was de Nederlandse identiteit onzekerder geworden. Deze onzekerheid werd verder gevoed door de aandacht voor de culturele verschillen tussen Nederlandse waarden en de waarden van migranten; met name islamitische migranten.¹⁹² De verschillen werden als bedreigend ervaren, waardoor het idee ontstond dat de Nederlandse waarden beschermd moesten worden, iets waar de overheid zich mee ging bemoeien door actief een rol te spelen in het migratie- en integratiebeleid. Vluchtelingenwerk probeerde in dit debat zoveel mogelijk de speciale positie van vluchtelingen te benadrukken om te zorgen dat zij minder in het algemene integratiedebat verzeild raakten.¹⁹³

¹⁹⁰ F. Geerdink, 'En toen werd alles anders', *Magazine VluchtelingenWerk Nederland Contouren* 3 (2004) 92-96, 94.

¹⁹¹ Bonjour, *Grens en gezin*, 238.

¹⁹² Bonjour, *Grens en gezin*, 240.

¹⁹³ Geerdink, 'En toen werd alles anders', 95.

Door het verharde maatschappelijke debat groeit het draagvlak voor een restrictief asielbeleid. Een voorbeeld van het restrictiever wordende beleid was de verlenging van het driejarenbeleid dat tijdens de Vreemdelingenwet 2000 tot stand was gekomen. Het werd op 1 januari 2003 verschoven naar een vijfjarenbeleid, omdat dit volgens het kabinet Balkenende I beter paste in het klimaat dat er heerste in de Nederlandse samenleving betreffende migranten.¹⁹⁴ Ondanks het verharde klimaat was er ook een tegengeluid te horen. De schrijnende omstandigheden van veel asielzoekers die lang in procedure verbleven, maakte dat er ook Nederlanders waren die zich hard maakten voor hun zaak. Het waren asielzoekers die al zo lang in Nederland verbleven dat zij volledig waren ingeburgerd.¹⁹⁵ Het asielbeleid kwam ineens heel dichtbij voor de mensen uit de omgeving van deze ingeburgerde asielzoekers. Hierdoor protesteerden mensen sneller omdat het nu hun klasgenoot, buurvrouw of kennis was die bedreigd werd met uitzetting. De directe omgeving van asielzoekers vormde een grote aanhang in het protest vóór een pardonregeling.¹⁹⁶

De aantallen asielzoekers daalden vanaf 2000. In 2000 waren er 43.560 asielverzoeken, in 2001 waren dit er 32.580 en in 2002 18.665.¹⁹⁷ In deze woelige periode, waarin het denken over vluchtelingen zo drastisch veranderde, vond de lobby van Vluchtelingenwerk voor het pardon plaats. Op welke manier dit gebeurde wordt nu, aan de hand van materiaal uit het archief van Vluchtelingenwerk, uiteengezet.

5.2 De beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk.

Voor de bestudering van de beleidsbeïnvloeding omtrent het pardon heb ik vele jaren aan archiefmateriaal bekeken. De periode begint met het eerste document dat ik vond over dit onderwerp: in 1998. De behandelde periode eindigt in juni 2007. Toen werd duidelijk dat het pardon was goedgekeurd door de Tweede Kamer. Daarna is Vluchtelingenwerk nog heel actief geweest in het proces rondom de totstandkoming en de implementatie van het pardon, maar dat valt buiten het bestek van deze scriptie.

Het eerste document uit 1998 is een brief aan de heer Kok van de PvdA, de toenmalige minister-president. Aan hem werd gevraagd om een adequate oplossing voor de problemen rondom de asielprocedure. In de brief staat de volgende afsluiting: 'Voor de korte termijn zouden eenmalige uitzonderlijke maatregelen dienen te worden genomen, die schoon schip maken.'¹⁹⁸ Deze brief vormt de aftrap van een lange periode

¹⁹⁴ Geerdink, 'En toen werd alles anders', 94.

¹⁹⁵ F. Geerdink, 'Schrijnende gevallen, maar geen pardon', *Magazine VluchtelingenWerk Nederland Contouren* 3 (2004) 98-101, 99.

¹⁹⁶ Van Eijl, Tussenland, 199.

¹⁹⁷ Website van het CBS: Statline.cbs.nl. Asielverzoeken; vanaf 1980 naar nationaliteit

¹⁹⁸ Archief VWN, Doos nr. 1949, *Brief van Vluchtelingenwerk naar de heer Kok*, 7 april 1998.

van lobby door Vluchtelingenwerk voor een soortgelijke maatregel. In de beginjaren was het geen lobby gericht op publiciteit, maar op directe beïnvloeding van de politiek. Omdat Vluchtelingenwerk aanvoelde dat er weinig politiek draagvlak was, gebeurde dit op voorzichtige wijze.¹⁹⁹ Via brieven en gesprekken werd het kabinet gewezen op de standpunten van Vluchtelingenwerk.²⁰⁰

In 2001 wilde Vluchtelingenwerk van strategie veranderen. Er moest, ook naar buiten toe, nadrukkelijk duidelijk gemaakt worden dat Vluchtelingenwerk pleitte voor een EBM.²⁰¹ De precieze doelstelling werd als volgt geformuleerd: 'het bewerkstelligen van een verblijfsvergunning, voor 1-5-2002, voor de groep asielzoekers die langer dan drie jaar in Nederland is en afkomstig uit een land waarvoor een vvtv beleid en/of uitstel van vertrek heeft gegolden.'²⁰²

Zo geschiedde dat in 2001 de eerste grote protestactie plaatsvond. Er werd door een overgroot deel van de lokale stichtingen van Vluchtelingenwerk een petitie ondertekend. Die werd aangeboden aan de gemeenteraden. Volgens Vluchtelingenwerk was er veel media-aandacht voor de actie; veel actualiteitenprogramma's besteedden aandacht aan de problematiek.²⁰³ Niet lang daarna werd er in de Tweede Kamer gesproken over een EBM. In maart 2002 werden er meerdere moties ingediend voor een specifiek pardon door GroenLinks en D66. Zij vroegen de regering om met een maatregel te komen.²⁰⁴ Beide moties haalden het niet. Dus vervolgde Vluchtelingenwerk haar lobbypraktijken. Zo organiseerde zij in 2002 een expertmeeting voor de PvdA. De partij was een tegenstander van de EBM. Vluchtelingenwerk probeerde op de expertmeeting de argumenten die de PvdA aandroeg te nuanceren. Wetenschappers en personen van Vluchtelingenwerk spraken over de elementen van een EBM waar de PvdA voor vreesde; zoals een aanzuigende werking.²⁰⁵ Op die manier kwam er ook in de standpunten van de PvdA wat meer speling. Zo is in een verslag van een algemeen overleg in de Tweede Kamer te lezen dat de PvdA niet enthousiast was, maar wel wilde kijken naar de voorwaarden van een specifiek pardon.²⁰⁶

In de archieven zijn er over de lobby van Vluchtelingenwerk in de periode van 1 september 2001 tot 30 juni 2002 enkele evaluaties beschikbaar. Daarin werd besproken in hoeverre zij waren geslaagd in het behalen van hun doelen. Los van de

¹⁹⁹ Archief VWN, Doos nr. 1941, *Verslag van overleg beleidsmedewerkers*, 18 september 2000.

²⁰⁰ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Brief van Vluchtelingenwerk naar de Tweede Kamer*, 21 juni 2001.

²⁰¹ Archief VWN, Doos nr. 1949, 'Verzoek om actie inzake het "niet- generaal-pardon"', 11 augustus 2001.

²⁰² Archief VWN, Doos nr. 1940, *Projectcontract Eenmalige Maatregel*, 1 september 2001.

²⁰³ Archief VWN, Doos nr. 1940, *Brede aandacht voor de actie Eenmalig Bijzondere Maatregel*, 30 januari 2002.

²⁰⁴ Archief VWN, Doos nr. 1941, *Verslag van overleg van de projectgroep EBM*, 26 maart 2002.

²⁰⁵ Archief VWN, Doos nr. 1940, *Oplossingen voor de achterstanden in de asielprocedure, expertmeeting PvdA*, 21 maart 2002.

²⁰⁶ Archief VWN, Doos nr. 1941, *verslag AO - ebm*, 26 maart 2001.

hoofddoelstelling, het bereiken van een EBM, waren dit ook nog andere punten zoals: de visie van Vluchtelingenwerk uitschrijven voor de doelgroepen en een actieplan voor de politiek opstellen. In totaal zijn er acht van dit soort doelstellingen omschreven. Het zijn redelijk praktisch doelen, die in de evaluatie omschreven werden als te zijn behaald.²⁰⁷ Ondanks het feit dat het niet bijdroeg aan het bereiken van een EBM, had zij wel haar doelstellingen gehaald

In 2002 begon Vluchtelingenwerk met de voorbereiding van een nieuwe, grote actie genaamd: *Luidt de Noodklok!* Vluchtelingenwerk liet weten dat zij vond dat de restrictieve koers van het asielbeleid was doorgeschooten. De kritiek was gericht op meerdere onderdelen van het beleid. Voor deze onderdelen schreef zij nieuwe voorstellen, die een verbetering van het beleid betroffen. Eén voorstel was de EBM.²⁰⁸ De actie kwam tot een hoogtepunt met een landelijke manifestatie op 14 januari 2003. Vanuit alle stichtingen kwamen medewerkers en vrijwilligers van Vluchtelingenwerk samen in Vredeburg. Wederom was er volgens Vluchtelingenwerk veel media-aandacht. Ook meende zij dat het een debat had gegenereerd in de Tweede Kamer over de problemen in het asielbeleid.²⁰⁹ Maar het meest geslaagde aspect van de actie noemde Vluchtelingenwerk de toezegging van de toenmalige minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie; de heer Nawijn van de LPF. Hij vermeldde dat hij dacht dat er geen draagvlak was voor een ruim pardon, maar bood als oplossing aan zijn discretionaire bevoegdheid, om schrijnende gevallen opnieuw te zullen beoordelen, te gaan gebruiken.

De reactie die dit zou losmaken had hij, volgens Vluchtelingenwerk, niet voorzien. Het effect was dat veel asielzoekers hem een brief stuurden. Ongeveer 7000 brieven ontving Nawijn van asielzoekers, allemaal met de vraag nogmaals naar hun asielverzoek te kijken en het opnieuw te beoordelen.²¹⁰ Zijn toezegging leidde tot veel beroering en meerdere debatten in de Tweede Kamer. Ondertussen was er een meerderheid in de Kamer voor een specifiek pardon. Daardoor werd er tijdens een debat over dit onderwerp een motie voor een beperkte regeling aangenomen.²¹¹ De uitvoering van deze motie en de afhandeling van de vele brieven werd door Nawijn doorgegeven aan een nieuw kabinet.

²⁰⁷ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Behaalde resultaten van het project Eenmalige Bijzondere Maatregel*, 30 juni 2002.

²⁰⁸ Archief VWN, Doos nr. 1941, *Luidt de Noodklok*, november 2002.

²⁰⁹ Archief VWN, Doos nr. 1940, *email vanuit het landelijk bureau naar alle afdelingen van de vereniging*, 28 januari 2003.

²¹⁰ Archief VWN, Doos nr. 1950, *Brief van Vluchtelingenwerk naar minister Verdonk*, 17 juli 2003

²¹¹ Archief VWN, Doos nr. 1939, *Verloop Ebm*, 20 februari 2003

Na de val van kabinet Balkenende I trad kabinet Balkenende II aan, gevormd door het CDA, VVD en D66. Mevrouw Verdonk van de VVD werd de nieuwe minister van Vreemdelingenzaken en Integratie.²¹² Direct bij haar aantreden stuurde Vluchtelingenwerk een brief naar de minister, waarin zij haar feliciteerde met haar nieuwe functie maar haar vooral herinnerde aan de toezegging van Nawijn.²¹³ In het hoofdlijnenakkoord van het nieuwe kabinet werd een specifiek pardon aangekondigd. Volgens Vluchtelingenwerk moest een specifiek pardon ruim bezien worden. Om dat kracht bij te zetten liet Vluchtelingenwerk een onderzoek doen bij het NIPO, een Nederlands opinieonderzoeksbureau, over hoe Nederlanders dachten over een specifiek pardon. Uit de resultaten bleek dat 66 procent vóór een pardon was voor mensen die langer dan vijf jaar in Nederland waren en nog geen verblijfsvergunning hadden. Deze uitslag werd aan het kabinet en de Kamer aangeboden in februari.²¹⁴

Verdonk maakte direct bij haar aantreden als minister duidelijk dat zij een harde lijn wilde volgen op het gebied van het asielbeleid. Wat Nawijn had toegezegd werd volgens Vluchtelingenwerk niet nageleefd. Over haar benadering ten aanzien van de schrijnende gevallen was Vluchtelingenwerk dan ook zeer ontevreden. In een brief naar Verdonk kwam dit tot uiting: 'wij zijn van mening dat er geen recht wordt gedaan aan de toezegging van uw ambtsvoorganger.'²¹⁵ De ontevredenheid nam verder toe toen eind augustus de richtlijnen van de eenmalige regeling bekend werden. De regeling gold voor asielzoekers die al langere tijd in één asielprocedure verkeerden. Daarnaast moesten zij aan meerdere voorwaarden voldoen.²¹⁶ Volgens Vluchtelingenwerk waren deze voorwaarden uitermate streng en het was niet de EBM waar zij voor hadden gepleit. Er zou met de regeling ongeveer aan slechts 2200 asielzoekers een vergunning worden verleend, dat was veel minder dan het aantal waar Vluchtelingenwerk van vond dat zij een verblijfsvergunning verdienden, namelijk ongeveer 26.000.²¹⁷

Om het ongenoegen met de maatregel te uiten, werd er voor de derde keer een manifestatie georganiseerd. In een samenwerking met andere betrokken organisaties organiseerde Vluchtelingenwerk nogmaals een grote landelijke protestactie tegen het specifieke pardon.²¹⁸ Dezelfde dag was er een debat in de Tweede Kamer over de regeling. Meerdere leden van de oppositiepartijen waren net als Vluchtelingenwerk

²¹² Archief VWN, Doos nr. 1950, *Brief van Vluchtelingenwerk naar minister Verdonk*, 27 mei 2003.

²¹³ Archief VWN, Doos nr. 1939, *Verloop Ebm*, 20 februari 2003

²¹⁴ Archief VWN, Doos nr. 1940, *Persbericht*, 14 februari 2003.

²¹⁵ Archief VWN, Doos nr. 1950, *Brief van Vluchtelingenwerk naar minister Verdonk*, 17 juli 2003.

²¹⁶ Archief VWN, Doos nr. 1938, *tussentijds Bericht Vreemdelingencirculaire: Eenmalige regeling voor asielzoekers*, 2 oktober 2003.

²¹⁷ Archief VWN, Doos nr. 1941, *Ministerie van justitie: persbericht ministerraad*, 29 augustus 2003.

²¹⁸ Archief VWN, Doos nr. 1940, *Compact 20*, 2 oktober 2003.

kritisch over de voorwaarden van de regeling. Hierover schrijft Vluchtelingenwerk dat tijdens deze debatten hun argumenten letterlijk werden aangehaald.²¹⁹ Maar de argumenten waren niet overtuigend genoeg voor de rest van de kamer, want deze ging akkoord met het specifieke pardon.

Ook de gemeentes waren niet tevreden met de eenmalige regeling. De burgemeesters van vier grote steden waren voor een verblijfsvergunning voor een grotere groep asielzoekers en zij hadden veel moeite met het op straat zetten van uitgeprocedeerde asielzoekers.²²⁰ Maar het kabinet was vastbesloten. De focus van het kabinet lag bij een gedegen terugkeerbeleid. Op 1 juli 2004 begon zij met het *project Terugkeer*. Door actief in te zetten op het terugkeerbeleid hoopte het kabinet mensen ook echt te kunnen uitzetten. Door middel van uitzettingsbegeleiding te verschaffen aan asielzoekers en het vergroten van het aantal uitzetcentra moest dat werkelijkheid worden.²²¹ Dat was ook de compromis waarmee de burgemeesters van de grote steden uiteindelijk akkoord gingen. Door de uitzetcentra kwamen asielzoekers niet direct op straat te staan als zij waren uitgeprocedeed.

Een nieuwe koers

De lobby van Vluchtelingenwerk veranderde in deze periode van koers. Op 14 april 2004 werd er vanuit de landelijke vereniging een brief geschreven naar alle groepen en afdelingen van Vluchtelingenwerk in Nederland. Hierin werd uiteengezet dat de pogingen om te lobbyen voor een EBM politiek niet succesvol waren geweest.²²² Er werd in deze brief duidelijk naar voren gebracht dat Vluchtelingenwerk haar inspanning op andere aspecten ging inzetten. In plaats van het lobbyen voor een EBM zou zij zich richten op de uitwerking van het terugkeerbeleid. Er werden speciale maatregelen getroffen om deze groep asielzoekers zorgvuldig te kunnen begeleiden.²²³ Dit is een aanzienlijke verandering in de strategie van de vereniging; er werd minder actief gelobbyd voor de EBM en meer aandacht besteed aan de uitvoering van project Terugkeer.

De nieuwe koers is terug te zien in het aantal brieven dat werd verstuurd naar de Tweede Kamer in de periode die daarop volgde. In 2004 werden in totaal 63 brieven verstuurd aan de Tweede Kamer, waarbij er geen één ging over een EBM. Het ging nu over allerlei andere zaken, zoals de kwaliteit van de opvang, inburgering en over

²¹⁹ Archief VWN, Doos nr. 1940, *Compact 20*, 2 oktober 2003.

²²⁰ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Uitkomsten overleg Verdonk en VNG*, 6 februari 2004.

²²¹ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Interview met Rita Verdonk in de Verdieping*, 4 februari 2004.

²²² Archief VWN, Doos nr. 1938, *Brief van vluchtelingenwerk aan alle werkgroepen en afdelingen*, 14 april 2004.

²²³ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Brief van vluchtelingenwerk aan alle werkgroepen en afdelingen*, 14 april 2004.

asielzoekers uit Irak, Somalië en Liberia.²²⁴ Maar ondanks de verandering in strategie waren er toch, ook in 2004, enkele kleine acties van Vluchtelingenwerk waarbij werd gepleit voor een EBM. Zoals bijvoorbeeld de ‘stoel van fatsoen’, een stoel die op het plein voor de Tweede kamer werd neergezet waarop bekende en onbekende Nederlanders plaatsnamen en pleitten voor een ruimere maatregel.²²⁵ Zodoende was het nooit helemaal stil rondom Vluchtelingenwerk en de EBM.

Kritiek op het terugkeerbeleid

In 2005 veranderde dit geleidelijk en begon de lobby om een EBM weer meer te leven bij Vluchtelingenwerk. Zij publiceerde een rapport over de stand van zaken van het terugkeerbeleid van de minister getiteld: ‘Geen Pardon maar terugkeer?’²²⁶ Er werd een poging gedaan om meer openheid te geven over het terugkeerbeleid, aangezien de overheid niet transparant omging met de gegevens hierover. Vluchtelingenwerk probeerde de resultaten in cijfers neer te zetten: 8636 van de ongeveer 26.000 dossiers waren afgehandeld. Hiervan hadden er 3503 een verblijfsvergunning gekregen, waren 3085 met onbekende bestemming vertrokken (MOB) en 2030 vertrokken naar een bekende bestemming.²²⁷ De conclusie die zij daaruit trok was dat er teveel mensen MOB vertrokken en dat het wrang was dat zoveel mensen die uiteindelijk een verblijfvergunning hadden gekregen, daar zo lang op hadden moeten wachten.

In een Kamerdebat dat daarop volgde, klonken kritische geluiden van Kamerleden richting Verdonk. Dit bleek uit een verslag van het debat tussen de Tweede Kamer en de minister in april. Er werd gereageerd op het feit dat de minister ‘er niet in slaagde een sluitende aanpak te realiseren’ voor de 26.000.²²⁸ Ook kwamen de cijfers aan bod over de resultaten. De cijfers die tijdens het debat door Kamerleden werden aangevoerd, waren de cijfers van Vluchtelingenwerk. Ook dat leverde weer commentaar op; Verdonk had zelf met cijfers moeten komen. Daarnaast was de Kamer ook zeer kritisch over geluiden vanuit de gemeentes dat de regels over de opvang onduidelijk waren en asielzoekers die rechtmatig in Nederland verbleven, geen opvang ontvingen. Meerdere Kamerleden noemden het een juridische chaos die Verdonk over zichzelf had afgeroepen.²²⁹

²²⁴ Archief VWN, Doos nr. 1950, *Brieven aan de Tweede Kamer*, 2004.

²²⁵ Archief VWN, Doos nr. 1939, *Emailcontact tussen beleidsmedewerker Piet van Geel en Vaste commissie van justitie*, 4 februari 2004

²²⁶ Archief VWN, Doos nr. 1950, *Brief van Vluchtelingenwerk naar Verdonk*, 6 maart 2005.

²²⁷ Archief VWN, Doos nr. 1939, *Geen pardon, maar Terugkeer?*, maart 2005.

²²⁸ Archief VWN, Doos nr. 1938, *Kort verslag AO Tweede Kamer*, 7 april 2005.

²²⁹ Archief VWN, Doos nr. 1941, *Interne email beleidsmedewerkers*, 1 april 2005.

In mei volgde er een reactie van Verdonk op het rapport. Hierin formuleerde zij geen redenen te zien om de aanbevelingen die Vluchtelingenwerk had gedaan, op te volgen. Op geen manier kwam ze nader tot de standpunten van Vluchtelingenwerk over het terugkeerbeleid.²³⁰ Wel vond er in juni opnieuw een debat plaats over het terugkeerbeleid. Er werd toen een motie aangenomen van de heer Dittrich van D66 om het terugkeerbeleid te versnellen. Voordat Dittrich een motie indiende, was er mailcontact tussen hem en de directeur van Vluchtelingenwerk, Nazarski. In het emailcontact benoemde Eduard Nazarski welke overwegingen van belang waren bij de motie die Dittrich wilde indienen.²³¹

Ook bij de gemeentes begon de onrust over de groep oude asielzoekers weer te leven. Zij waren ook zeer ontevreden over de werking van het terugkeerbeleid van Verdonk. Er werd door de VNG in juni 2006 besloten dat zij een ruimhartig pardon wilde voor deze groep en dat zij hiervoor zou gaan pleiten bij het kabinet en de tweede Kamer.²³² Vluchtelingenwerk publiceerde in juni een tweede rapport. Dit keer was de titel: *geen pardon, geen terugkeer*. Vluchtelingenwerk vermeldde dat van de 26.000 personen waar het alsmaar om ging, er 18.500 dossiers waren verwerkt. Daarvan had 44 procent een verblijfsvergunning gekregen, 34 procent was met onbestemde bestemming vertrokken (MOB) en 17 procent is vertrokken onder leiding van het terugkeersysteem van Verdonk. Ook voegde zij hieraan toe dat het aantal waar het alsmaar over ging, was gegroeid. Zij schatte dat er nog ongeveer 15.000 asielzoekers waren waarvan het dossier moest worden bekeken. Zij concludeerde dat het terugkeerbeleid niet naar wens verliep en benadrukte dat een EBM de oplossing was voor deze problemen.²³³

In juli viel het Kabinet Balkenende II, en maakte het plaats voor Balkenende III. Dit kabinet had als belangrijkste taak het organiseren van nieuwe verkiezingen. Om politici op te roepen hun standpunten rondom het asielbeleid kenbaar te maken, werd er op 4 november door Vluchtelingenwerk en vele andere organisaties een demonstratie gehouden in Den Haag. De leus van de demonstratie luidde: *kies voor een humaan asielbeleid, te beginnen met een generaal pardon*.²³⁴ En dit gebeurde, met name de uitspraak van Wouter Bos, lijsttrekker voor de PvdA, was veelbelovend. Hij zei dat, indien hij gekozen zou worden, direct een generaal pardon wilde doorvoeren.²³⁵ Hij hield zich aan zijn woord. Direct na de verkiezingen kwam hij in actie. Uit een

²³⁰ Archief VWN, Doos nr. 1940, Brief Verdonk aan Vluchtelingenwerk over bezwaren, juni 2005.

²³¹ Archief VWN, Doos nr. 1938, *email van Eduard Nazarski naar Boris Dittrich*, 30 juni 2006.

²³² Archief VWN, Doos nr. 1938, *brief van VNG aan Verdonk*, 16 juni 2006.

²³³ Archief VWN, Doos nr. 1939, *geen pardon geen terugkeer*, juni 2006.

²³⁴ Archief VWN, Doos nr. 1939, *Uitnodiging voor een optreden op 4 november 2006*, november 2006

²³⁵ Archief VWN, Doos nr. 1939, *Interne mail beleidsmedewerker over artikel in de Volkskrant*, 20 september 2006

Kamerstuk valt te lezen dat er werd ingestemd met een motie van Bos op 30 november over een pardon regeling voor asielzoekers die hun eerste aanvraag voor 1 april 2001 hadden ingediend en Nederland niet hadden verlaten. Er waren 75 stemmen voor en 74 stemmen tegen de regeling. De krappe meerderheid was net genoeg om de motie te doen slagen.²³⁶

In de periode die hierop volgde tot aan 31 september 2007, toen Albayrak de 'Regeling Afhandeling Nalatenschap Oude Vreemdelingenwet' bekend maakte, heeft Vluchtelingenwerk zich ook actief ingezet voor de inhoud van deze regeling. De vereniging heeft veel informatie en kennis geleverd dat heeft bijgedragen aan het uiteindelijke pardon. Daarvan is minder in de archieven te vinden. Dat komt onder andere omdat veel ad hoc en op informele wijze is gegaan.²³⁷ Om die reden neem ik de stemming over de motie van Bos op 30 november als eindpunt van dit hoofdstuk.



Welkom thuis was de leus van de campagne die Vluchtelingenwerk verkondigde na de invoering van het Pardon in 2007.

²³⁶ Tweede Kamer, 19937, nr. 1106, 30 november 2006.

²³⁷ Dit bleek na gesprekken met medewerkers van verenigingszaken van vluchtelingenwerk juli 2014.

5.3 Conclusies

Voor het generaal pardon heeft Vluchtelingenwerk lang gelobbyd. Uit mijn analyse op basis van het archief zijn verschillende middelen en strategieën naar voren gekomen die zij daarbij gebruikte. Het begon, in verband met de stand van zaken in de politiek, met een directe en stille lobby richting de politiek. Dat veranderde in 2001, toen er een periode volgde van veel actieve lobby, ook gericht op het publiek. In 2004 veranderde dit weer van koers toen zij besloot dat de meeste lobbypraktijken waren mislukt. Vluchtelingenwerk richtte zich op de begeleiding van het terugkeerbeleid. In 2005 kwam de roep om een EBM weer tot leven. Dat ging door tot in 2007 het gewenste resultaat werd bereikt.

Wat betreft de zelfclaim op invloed door Vluchtelingenwerk; in het jaarverslag van 2007 staat: 'Door jarenlang actievoeren op landelijk, regionaal en lokaal niveau en lobby door vele organisaties, gemeenten en particulieren weten we resultaat te boeken.'²³⁸ Maar ook gedurende de jaren daarvoor vond ik elementen van zelf geclaimde invloed. Dat ging altijd over het kenbaar maken van hun standpunten bij met name de Tweede Kamer en het probleem op de politieke en maatschappelijke agenda zetten. Ook in de interne evaluaties die ik vond werden de doelstellingen als behaald omschreven. Toen de hoofddoelstelling in 2003, het behalen van een EBM, het niet haalde, werden alle andere doelstellingen wel als geslaagd omschreven. Zo leest een verslag van een intern overleg tussen beleidsmedewerkers: 'Het behaalde resultaat is niet wat we wilden, maar toch hebben we het onderwerp op de agenda gezet en ook enig succes geboekt, want er is nu een beperkte maatregel.'²³⁹ Ook in een intern verslag uit 2005 werd op specifieke wijze geëvalueerd hoe bepaalde doelstellingen werden behaald. Zo registreerde zij de effectiviteit van haar lobby en was een claim op succes duidelijk terug te vinden.²⁴⁰

Ik las ook andere berichten tijdens haar eigen evaluatie. In een beleidsoverleg stond het volgende: 'de resultaten van beleidsbeïnvloeding zijn lastig te meten. Er gaat een proces aan vooraf van opbouwen van vertrouwen en werken aan een langdurige relatie. Het gebeurt ook dat een door Vluchtelingenwerk in gang gezette lobby door anderen geclaimd wordt of waarvan op den duur onduidelijk is dat het (mede) door ons in gang is gezet (bijvoorbeeld bij EBM).'²⁴¹ Hieruit bleek de complexiteit van een evaluatie over haar rol bij de totstandkoming van een beleidswijziging.

²³⁸ Archief VWN, Jaarverslag 2007, 7.

²³⁹ Archief VWN, Doos nr. 1941, *Verslag afdelingsoverleg*, 2 oktober 2003.

²⁴⁰ Archief VWN, Doos nr. 1941, *werkplan afdeling beleid* 2005.

²⁴¹ Archief VWN, Doos nr. 1941, *overleg beleidsmedewerkers*, 2 november 2004.

Wat betreft het behalen van publiciteit, dit werd ook geclaimd door Vluchtelingenwerk. Zoals bij de protestacties in 2001 en 2003. Daarover zegt ze naast het bereiken van de Tweede Kamer ook veel media aandacht te hebben gekregen. Het genereren van publiciteit was ook een van mijn maatstaven van invloed. Wederom blijft dit bij een claim hierop van Vluchtelingenwerk zelf en zal ik ander materiaal moeten bekijken voor een meer objectief beeld hierover. Wel kan ik zeggen dat de lobby voor een EBM, meer dan in de vorige bekeken periodes, op het publiek was gericht. Er werd opgeroepen tot protest en actie. Dit werd regelmatig beantwoord. Bijvoorbeeld door mensen die de straat op gingen of petitie ondertekenden. Het onderwerp leek zodoende groots te leven in de samenleving, iets waarbij het genereren van media-aandacht door Vluchtelingenwerk uiteraard geholpen heeft.

Ook uit het contact tussen Vluchtelingenwerk en de Tweede Kamer werd goed zichtbaar dat Vluchtelingenwerk een belangrijke rol speelde in het politieke debat. Zo was er bijvoorbeeld het emailcontact tussen Dittrich en de directeur van Vluchtelingenwerk in 2006 over de motie die Dittrich wilde indienen.²⁴² De email heeft een informele toon; een goede verstandhouding tussen de heren lijkt hierdoor aanwezig te zijn. Dat er vlak voor het indienen van een motie dit soort contact bestaat, toont de soort verstandhouding met Tweede Kamerleden. Het laat zien dat Vluchtelingenwerk een belangrijke rol speelde als informatieverstrekker aan de Tweede Kamer. Dit bleek ook in 2005, toen de cijfers van het rapport 'Geen Pardon maar terugkeer?' werden gebruikt door Kamerleden. Niet alleen werden de cijfers letterlijk herhaald in het debat in de Tweede Kamer, het was ook een keerpunt in het denken over het terugkeerbeleid van Verdonk. Er werden daarna verschillende moties aangenomen waardoor Verdonk de cijfers moest verantwoorden en haast moest maken met haar terugkeerplannen. Het rapport bleek een succesvol lobby-instrument. Een ander moment waarbij Vluchtelingenwerk haar contact met de politiek succesvol gebruikte was toen zij politici aanspoorde om voor de verkiezingen in 2006 zijn of haar standpunten ten aanzien van het asielbeleid kenbaar te maken. Iets wat goed uitpakte voor Vluchtelingenwerk toen Wouter Bos zich uitsprak.

Een ander punt dat een rol speelde in de totstandkoming van het pardon en dat uit mijn reconstructie naar voren kwam, was de rol van de gemeenten. Zij hebben meerdere malen laten blijken dat zij ontevreden waren over de lange procedures, de wachttijden en de opvang voor asielzoekers. Deze druk moet ook hebben gezorgd voor een politieke wil om uiteindelijk iets te doen aan de problemen. De gemeenten waren

²⁴² Archief VWN, Doos nr. 1938, *email van Eduard Nazarski naar Boris Dittrich*, 30 juni 2006

tenslotte de instanties die het beleid ten aanzien van asielzoekers moesten invoeren en waren zodoende een speler die niet genegeerd kon worden.

Tot slot, in het geval van het pardon werd de doelstelling bereikt. De regeling, die Vluchtelingenwerk zo vurig bepleitte, kwam er. Het gebeurde uiteindelijk doordat er in 2006 een meerderheid in de Tweede Kamer kwam die voor het pardon was. In hoeverre Vluchtelingenwerk het stemgedrag heeft weten te beïnvloeden is moeilijk te stellen, en die conclusie kan ik hier dan ook niet trekken. Wel wordt duidelijk uit mijn analyse dat Vluchtelingenwerk het onderwerp van het pardon, afgezien van anderhalf jaar in 2004/2005, levendig heeft gehouden, zowel in de politiek als in de samenleving. Er was een continue druk op de politiek voor een EBM door de vele demonstraties, Nipo-onderzoeken, schrijven van rapporten, brieven en vele andere ludieke protestacties van Vluchtelingenwerk. Het was onmogelijk voor politici, media en samenleving om te ontkomen aan de standpunten van de vereniging. Zij functioneerde als een kenniscentrum die te pas en te onpas informatie naar buiten bracht over deze asielzoekers, waardoor de problemen van 'de 26.000' altijd aanwezig waren.

Waarom was er invloed op de totstandkoming van het pardon? Opmerkelijk is dat de hypothese van urgente problemen hier nauwelijks een rol leek te spelen. Het debat rondom buitenlanders en migranten verhardde door verschillende incidenten. Maar terwijl het debat flink verscherpte, kwam het pardon er toch doorheen. Dit kwam waarschijnlijk doordat er alsnog veel draagvlak was voor het pardon. Het draagvlak werd gevoed door de directe connectie tussen de asielzoekers die onder het pardon vielen en de Nederlandse samenleving waar zij zich in bevonden. Zij waren vaak, door de lange duur van hun verblijf, al zo verweven met hun omgeving dat het die omgeving persoonlijk aanging als asielzoekers werden bedreigd met uitzetting. Een andere factor die in dit hoofdstuk een rol leek te spelen, in tegenstelling tot het vorige hoofdstuk, was de politieke kleur van de Tweede Kamer. Omdat deze na de verkiezingen in 2006 veranderde, ontstond er een meerderheid die voor het pardon stemde. Het vergrootte de invloed van Vluchtelingenwerk aanzienlijk.

6. Conclusies

Aan de hand van materiaal uit de archieven van Vluchtelingenwerk is een reconstructie gemaakt van de manier waarop Vluchtelingenwerk heeft geprobeerd invloed uit te oefenen op het Nederlandse asielbeleid in de afgelopen 35 jaar. In het eerste hoofdstuk is op basis van literatuur en jaarverslagen een globale omschrijving gegeven van de beleidsbeïnvloeding. Daarna zijn van drie belangrijke beleidswijzigingen uit die 35 jaar een meer gedetailleerde reconstructie gegeven. Hieruit bleek heel duidelijk hoe en op welke manier Vluchtelingenwerk zich heeft ingezet om het asielbeleid te beïnvloeden. Of er invloed plaatvond, heb ik gemeten aan de hand van zeven criteria. In hoeverre komen deze maatstaven van invloed terug in mijn onderzoek?

Maatstaven van invloed:

<i>Behalen van doelstellingen</i>
<i>Continuïteit</i>
<i>Zelfclaim</i>
<i>Financiën</i>
<i>Vrijwilligers</i>
<i>Contact met de overheid</i>
<i>Publiciteit</i>

Ten eerste heb ik de *doelstellingen* van Vluchtelingenwerk met de uiteindelijke beleidswijzigingen vergeleken, om te zien of er naar haar eisen werd geluisterd. Dit toonde verschillende resultaten. Tijdens de ROA lagen de doelstellingen van Vluchtelingenwerk over een opvangbeleid ver uiteen met de beleidswijziging. Bij de Vreemdelingenwet 2000 was het einddoel hetzelfde maar de manieren waarop dat te bereiken verschilden en met het pardon werd de doelstelling duidelijk behaald. Tijdens de beschrijving van de beleidsbeïnvloeding kwam ik naast hoofddoelstellingen ook vele andere doelen tegen, die veel gedetailleerder en korte termijn gericht waren. Het waren vaak kleinere doelen die moesten bijdragen aan het bereiken van de gewenste beleidswijziging. Als deze doelen bekeken worden, kan er eerder van succes van de beleidsbeïnvloeding worden gesproken omdat deze vaker werden behaald. Zoals bijvoorbeeld bij een doelstelling tijdens de lobby op de Vreemdelingenwet in 1999. Toen wilde Vluchtelingenwerk graag dat alle standpunten goed bekend en begrepen werden bij de staatssecretaris, de relevante ambtenaren, de woordvoerders van de fracties in de

Tweede Kamer, de pers en relevante organisaties. Ondanks dat de hoofddoelen niet behaald werden, lukte dit grotendeels wel.

Maar ondanks dat dit in eerste instantie lijkt te duiden op behaald succes, zit hier een addertje onder het gras. De doelen die Vluchtelingenwerk formuleerde tijdens haar lobby kunnen ook onderdeel zijn geweest van een tactiek; wanneer je welke doelen uitdraagt is namelijk van groot belang wanneer je in onderhandeling bent. Indien je kleinere doelen opstelt, zijn die makkelijk haalbaar en vergroot je de succesfactor voor de organisatie. Tegelijkertijd, is er dan ook weinig om met de overheid over te onderhandelen. Wanneer er grote doelen worden gesteld, misschien wel groter dan haalbaar wordt geacht, ontstaat er een goede onderhandelingspositie: er is immers wisselgeld. Wel wordt het moeilijker om succes te claimen, omdat alle doelstellingen samen minder vaak worden behaald. Daar komt ook nog bij dat, indien Vluchtelingenwerk haar doelen volledig openbaar maakt, zij veel kracht verliest in eventuele onderhandelingsgelegenheden. Om deze redenen bleek het behalen van doelstellingen een complexe maatstaf om invloed mee te meten. Het kon namelijk een vorm van succes zijn als doelen werden behaald, maar het kon ook een tactiek zijn waarbij doelen als 'wisselgeld' werden gebruikt. Daarnaast kunnen doelen gesteld worden door Vluchtelingenwerk als een manier van de vereniging om succes te meten en te claimen.

Een andere complexe maatstaf was *het genereren van media-aandacht*. Deze maatstaf kwam niet goed naar voren in mijn onderzoek. Aangezien mijn bronnen bestaan uit de archieven van Vluchtelingenwerk, kan ik enkel de publiciteit tonen die Vluchtelingenwerk zelf zei te genereren. Dit kwam sporadisch aan bod in mijn onderzoek. Soms werd genoemd dat zij artikelen in landelijke dagbladen over het onderwerp hadden weten te krijgen of op en andere manier media aandacht hadden gegenereerd. Het was geen geschikte maatstaf om een antwoord op mijn hoofdvraag te geven. Voor een duidelijker antwoord op de aanwezigheid van publiciteit zou ik een andere bron moeten raadplegen.

Welke andere criteria om invloed mee te meten zag ik terugkomen? Uit het overzichtshoofdstuk kwam duidelijk de maatstaf *continuïteit* naar voren. Alleen in de eerste jaren, toen de vereniging te maken kreeg met een grote reorganisatie, was er weinig ruimte voor beleidsbeïnvloeding. Daarna heeft Vluchtelingenwerk altijd geprobeerd het asielbeleid te beïnvloeden. Zij hield het asielbeleid in de gaten, bekritiseerde het inhoudelijk en droeg alternatieven aan die zij beter achtte. Terwijl de samenleving en de asielzoekers aan verandering onderhevig waren, bleef de missie van Vluchtelingenwerk hetzelfde. De problemen rondom het asielbeleid kwamen hierdoor

nooit in de vergetelheid, maar waren juist continu aanwezig in het politieke debat. De continuïteit waarmee Vluchtelingenwerk dit heeft gedaan, komt duidelijk naar voren uit mijn overzichtshoofdstuk over haar beleidsbeïnvloeding en toont duidelijk het succes van de vereniging.

Met de continuïteit van de vereniging hebben ook de volgende twee maatstaven voor het meten van invloed - *financiën en vrijwilligers* - te maken. Uit het overzichtshoofdstuk werd duidelijk dat Vluchtelingenwerk er altijd in slaagde om financiën te genereren en vrijwilligers te mobiliseren die er nodig waren om de beleidsbeïnvloeding van de vereniging door te zetten. Het maakte Vluchtelingenwerk tot een prominente organisatie, die de overheid onmogelijk kon negeren. De exacte weergave hiervan is terug te zien in tabel 3.

De volgende maatstaf, *de zelfclaim* op invloed, vond ik wisselend terug. In de jaarverslagen was een globale overtuiging van Vluchtelingenwerk terug te zien over haar invloed op het beleid. Vaak was er de constatering van haar invloed, soms was er de constatering van wisselend succes, en een enkele keer van minder geslaagde lobbypraktijken. Hoe er precies sprake van invloed was, werd niet duidelijk uit de jaarverslagen. In de beschrijving van de drie beleidswijzigingen waren nu en dan meer gedetailleerde evaluaties aanwezig. In het geval van de ROA was het schaars. Afgezien van wat er te vinden was in de jaarverslagen ('het plan werd op enige belangrijke punten bijgesteld'), is er geen evaluatie van de invloed terug te vinden. Bij de Vreemdelingenwet 2000 was dit sterker aanwezig. Uit de evaluatie van Vluchtelingenwerk over haar commentaar en advies op het voorstel van de Vreemdelingenwet bleek dat dit gedeeltelijk was verwerkt. Veel van haar adviezen werden uiteindelijk niet meegenomen. Over de lobby na het preadvies, bestaat geen duidelijke evaluatie. Een enkele keer werd geconcludeerd dat haar standpunten 'het niet zouden halen' in de politiek.

De zelfclaim op invloed werd duidelijker in het laatste hoofdstuk over het pardon. Daar kwam regelmatig naar voren dat Vluchtelingenwerk meende succes te hebben. Zelfs toen er een beperkte maatregel kwam, benoemde zij dit als enig succes. Het gebeurde op redelijk specifieke wijze door te kijken naar welke doelen wel of niet behaald werden. De complexiteit van een evaluatie over resultaten werd uit het laatste hoofdstuk ook duidelijk. Het bleek dat Vluchtelingenwerk moeite had met het aantonen van haar invloed op het asielbeleid. Ondanks dat zij aangaf dat er meer behoefte was aan een concrete uitwerking van de resultaten, vroeg zij zich ook af in hoeverre zij concreet en gedetailleerd wil en kan zijn hierover. Zij noemde het strategisch een onverstandige

keuze om doelen voor de lobby in de werkplannen op te nemen of te koop te lopen met behaalde resultaten.²⁴³

Het *contact met de politiek* is de laatste maatstaf van invloed. Deze maatstaf van kwam aan de hand van mijn onderzoek het meest naar voren. Met name uit de beschrijving van de drie specifieke beleidswijzigingen bleek dit. In het geval van de ROA was Vluchtelingenwerk het minst betrokken en in contact met de politiek. Er was wel veel communicatie, maar vooral vanuit één richting: van Vluchtelingenwerk naar de politiek toe. Bij de Vreemdelingenwet leverde ze commentaar op het wetsvoorstel dat haar was toegestuurd door de staatssecretaris van Justitie. Daar werd uiteindelijk gedeeltelijk naar geluisterd, maar de mate van betrokkenheid was groot. Tijdens de Vreemdelingenwet 2000 had Vluchtelingenwerk naast deze betrokkenheid ook nauw contact met Tweede Kamerleden. En ook tijdens het pardon waren er politici waarmee Vluchtelingenwerk regelmatig in gesprek was. Dit aspect van de lobby van Vluchtelingenwerk wordt niet openbaar uitgedragen, zoals bijvoorbeeld de publiekscampagnes hier wel op gericht zijn, maar komt uit mijn onderzoek wel naar voren als maatstaf van invloed die bijzonder belangrijk was. Het toont dat Vluchtelingenwerk in de loop van de tijd een belangrijke gesprekspartner is geworden van de overheid. Terwijl het contact in 1987 bij de ROA minder aanwezig was, bleek in 2007 bij het pardon dat Vluchtelingenwerk veel directe lijnen had naar de politiek.

Walaardt concludeerde dat Vluchtelingenwerk en andere belangenbehartigers voornamelijk bezig was met het mobiliseren van het publiek. Door het organiseren van manifestaties en petitie probeerde zij druk uit te oefenen op de politiek.²⁴⁴ Dit was inderdaad onderdeel van haar tactiek. Daarnaast bleek een andere doorslaggevende rol van Vluchtelingenwerk uit mijn onderzoek: die van een informatievoorzieners. Vluchtelingenwerk wist een heel scala aan politici aan zich te binden en hen kon voorzien van informatie en kennis over de stand van zaken in de praktijk. Meerdere malen kwam dit als doorslaggevend moment naar voren. Zoals bij de evaluatie van Vluchtelingenwerk op de RvvT. Toen volgde er een reactie van Evenhuis van-Essen van de CDA. Zij pakte de evaluatie aan om een eigen plan voor te leggen aan het kabinet. De twee evaluaties op het terugkeerbeleid van Verdonk deden ook veel stof opwaaien en hadden meerdere Kamerdebatten tot gevolg. Uit de archieven bleek ook dat tijdens vele andere Kamerdebatten Vluchtelingenwerk haar eigen argumenten letterlijk voorbij hoorde komen. Ondanks dat haar standpunten niet een directe vertaalslag vonden in het asielbeleid, was Vluchtelingenwerk dus zeer aanwezig in de politiek. Met deze

²⁴³ Archief VWN, Doos nr. 1941, *overleg beleidsmedewerkers*, 2 november 2004.

²⁴⁴ Walaardt, Geruisloos Inwilligen, 316.

waakhond-positie zorgde Vluchtelingenwerk ook ervoor dat het asielbeleid niet kon doorschieten in een door haar niet gewenste richting. Het bood een tegengewicht aan de restrictieve tendens in het asielbeleid en bracht nuance aan in het harde debat over migratie.

Naar aanleiding van mijn onderzoek en op basis van mijn maatstaven van invloed is te concluderen dat Vluchtelingenwerk wel degelijk invloed heeft gehad op het asielbeleid. Zij was een prominente organisatie met draagvlak, geld, vele vrijwilliger en veel contact met de politiek die continue bezig was het asielbeleid te bekritisieren en beïnvloeden. Terwijl zij het beleid probeerde te beïnvloeden was zij daarin wisselend succesvol. Waarom wist Vluchtelingenwerk op bepaalde momenten invloed uit te oefenen op het asielbeleid? Op basis van mijn onderzoek kan ik de factoren die potentieel een verklaring bieden, en zijn beschreven in hoofdstuk één, prioriteren.

Daarbij komt *het beleid van buurlanden* als mogelijke reden dat Vluchtelingenwerk wel of geen invloed had onderaan te staan. Een keer kwam naar voren dat het strenger wordende beleid een toename van het aantal asielzoekers in Nederland tot gevolg had. Zodoende was het indirect van belang voor de beleidsbeïnvloeding. Waar Ten Doesschate dit wel aanhaalde als een factor die invloed uitoefende op het asielbeleid, gelde dat voor de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk niet.²⁴⁵ De tweede factor: *politieke kleur van het kabinet en de Tweede Kamer*, had een wisselende invloed. Dit bleek in het geval van het Pardon inderdaad belangrijk, maar bij de Vreemdelingenwet niet. Toen was de belangrijke portefeuille vreemdelingenzaken in handen van de PvdA. Dit kan komen door wat Bonjour benoemd in haar boek over gezinsmigratie: dat er steeds meer consensus ontstaat tussen politieke partijen en hun standpunten over het asielbeleid. 'Vanaf 1993 waren alle politieke partijen behalve GroenLinks het erover eens dat het principe van 'eigen verantwoordelijkheid' centraal moest staan in het beleid.'²⁴⁶

De mogelijkheid dat *urgente problemen* een factor van belang waren bij de beleidsbeïnvloeding kwam een enkele keer naar voren in mijn analyse. Dit kon zowel negatief als positief uitpakken voor de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk. Toen er in 1986 door Tamils agressief werd gereageerd op hun speciale behandeling, had dit directe gevolgen; er kwam nu een maatregel om de problemen in de opvang tegen te gaan. Opmerkelijk genoeg leken de maatschappelijke problemen in Nederland rond de millenniumwisseling maar matig van invloed te zijn op de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk wat betreft het pardon.

²⁴⁵ Ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen*, 157.

²⁴⁶ Bonjour, *Grens en gezin*, 286

Het mogelijke belang van de internationale verdragen bij de invloed van Vluchtelingenwerk kwam duidelijker naar voren. In het overzichtshoofdstuk bleek hoe het Europese hof van de Rechten van de Mens steeds vaker in het voordeel werkte van Vluchtelingenwerk en haar beïnvloeding. Dit komt overeen met de conclusie van Walaardt dat *het Recht* aan invloed heeft gewonnen in de loop van de tijd.²⁴⁷ Dit betekent dat de rechtspraak er vaker dan eerst voor kon zorgen dat het beleid op een, voor Vluchtelingenwerk, positieve manier werd beïnvloed. De aantallen leken ook een rol te spelen bij de beïnvloeding van het beleid. Dit had een negatief effect. Het blijkt uit meerdere voorbeelden waarbij een toenemend aantal de invloed van Vluchtelingenwerk deed afnemen. Toen bijvoorbeeld in het begin van de jaren negentig het aantal wederom een hoogtepunt bereikte, beschreef Vluchtelingenwerk haar lobby als onsuccesvol. Ook dit sluit aan bij wat Walaardt zegt in zijn conclusie over aantallen. De vrees voor een precedentwerking en een stijging van het aantal asielzoekers was volgens hem een argument van de politiek om een restrictief asielbeleid te voeren.²⁴⁸

De laatste factor, *draagvlak*, bleek van groot belang op basis van dit onderzoek. Het draagvlak kwam uit al mijn hoofdstukken naar voren als een factor van belang voor de beïnvloeding van Vluchtelingenwerk. De bespreking van het Pardon toonde dit bijvoorbeeld: de schrijnende situaties van asielzoekers die al lang in Nederland verbleven en werden bedreigd met uitzetting leidde tot een actief draagvlak. Omdat de asielzoeker al zo lang in Nederland verbleef kende zij hun omgeving goed en was deze op die manier ook persoonlijk betrokken. Van Eijl omschreef dit al eerder; wanneer het om een individueel en herkenbaar geval ging kwam een gedeelte van de samenleving in actie.²⁴⁹ Het ondersteunde de lobby van Vluchtelingenwerk en voerde de druk op de politiek op. Tegelijkertijd was het bestaansrecht van Vluchtelingenwerk afhankelijk van het draagvlak. Daardoor was zij zeer actief in het genereren ervan. Vluchtelingenwerk zette haar lobby in op het publiek, door de publiekscampagnes die zij bijna continu voerde. Het was dus zowel iets wat de beleidsbeïnvloeding van Vluchtelingenwerk ondersteunde als iets wat zij nodig had en genereerde. Dit maakt dat het een moeilijke factor is om eventuele invloed mee te verklaren. Omdat zij het nodig had was zij ook de instantie die het draagvlak benoemde en dus creëerde. De vraag is dan, wat was er eerst draagvlak of invloed?

Naast deze mogelijke verklaringen kwam er nog een andere factor naar voren in mijn onderzoek: de strategie van Vluchtelingenwerk. Ik noemde eerder als maatstaaf van invloed het contact wat Vluchtelingenwerk had met de politiek en de mate van

²⁴⁷ Walaardt, Geruisloos Inwilligen, 316.

²⁴⁸ Ibidem, 311.

²⁴⁹ Van Eijl, Tussenland, 199.

betrokkenheid bij de totstandkoming van beleid. Deze betrokkenheid bleek uit mijn analyse ook een tactiek. Het was een grote erkenning voor de vereniging om als gesprekspartner benaderd te worden en zo betrokken te zijn. Maar op het moment dat zij zeer betrokken was, en dus onderdeel uit maakte van dit proces, verloor zij als lobbyorganisatie ook aan kracht. Indien zij deel uitmaakte van de beleidsvorming, was het moeilijker om er tegen te ageren. Dit was een overweging die de vereniging continu moest maken: meedoen van binnenuit of reageren vanuit een externe positie. Het was bijvoorbeeld te zien tijdens de Vreemdelingenwet. Toen de adviesfase over was, begon zij een felle lobby tegen elementen uit de wet die zij niet zag zitten. Dat deze fase naar mijn idee minder succesvol was, kan ermee te maken hebben dat zij haar kaarten al had verspeeld. Vluchtelingenwerk was tenslotte onderdeel geweest van de totstandkoming van de wet.

En dit zie je niet alleen terugkomen tijdens het debat over de Vreemdelingenwet. In de loop van de 35 jaar is Vluchtelingenwerk constant bezig te schipperen tussen deze twee posities. Het afwegen van de mate van betrokkenheid is een duidelijke strategie die zij hanteert bij haar beleidsbeïnvloeding. Zodra er invloed verloren ging omdat de betrokkenheid toenam, trok zij zich terug en leverde zij commentaar op het beleid. De overheid balanceerde op eenzelfde wijze. Door middel van het afstaan van invloed aan Vluchtelingenwerk, gaf zij macht uit handen maar kon zij haar ook monddood maken. Zo waren beide partijen constant bezig om de positie van Vluchtelingenwerk vorm te geven.

Primaire Bronnen

Nationaal Archief, Den Haag

- 2.19.152: Archief Vluchtelingenwerk (1965-1993)

Archief VluchtelingenWerk Nederland, Amsterdam (1994 - heden)

Tweede Kamer stukken

Geraadpleegd via overheid.nl

Literatuur

Alink, F.B., *Crisis als Kans: over de relatie tussen crises en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam 2006).

Basok, T., 'Welcome some and reject others. Constraints and interests influencing Costa Rican policies on refugees', *International Migration Review* 24:4 (1990) 722-747.

Berghuis, C.K., *Geheel Ontdaan van onbaatzuchtigheid. Het Nederlandse toelatingsbeleid voor vluchtelingen en displaced persons van 1945 tot 1956* (Amsterdam 1999).

Bonjour, S., *Grens en Gezin. Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland 1955-2005*, (Amsterdam 2009).

Burnstein, P. and Linton, A., 'The impact of political parties, interest groups, and social movement organizations on public policy: some recent evidence and theoretical concerns', *Social Forces* 81:2 (2002), 380-408.

Bronkorst, D., *Een tijd van komen, de geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*. (Amsterdam 1990).

Doesschate, T.W. ten, *Asielbeleid en belangen. Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982* (Hilversum 1993).

Dubbelman, E.J., 'De Filosofie is indammen: de eerste reacties op de komst van de Tamils', in: in E.J. Dubbelman en J. Tanja (eds.), *Vreemd Gespuis* (Amsterdam 1987), 175-189.

Eijl, C. van, *Al te goed is Buurmans gek. Het Nederlandse Vreemdelingenbeleid 1840-1940* (Amsterdam 2005).

Eijl, C. van, *Tussenland, Illegaal in Nederland, 1945-2000* (Hilversum 2012)

Esterik, C. van, *Het zout der aarde. UAF 1948-1998: vijftig jaar hulp aan Vluchtelingstudenten* (Amsterdam 1998).

Ferris, E.G., 'The Churches, Refugees and Politics', in: G. Loescher and L. Monahan (eds). *Refugees and International Relations* (Oxford 1990) 159-179.

Florin, F., *Tot hier en verder, kroniek van 30 jaar VluchtelingenWerk*. (Amsterdam 1997).

Leenders, M., *Ongenode gasten. Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid 1815-1938* (Hilversum 1993).

Obdeijn H., en Schrover, M., *en Komen en gaan. immigratie en Emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008).

Walaardt, T., *Geruisloos Inwilligen: argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994*. (Hilversum 2012).

Spijkerboer, T.P., & Vermeulen, B.P., *Vluchtelingenrecht* (Nijmegen 2005).

Weiler, R. en M. Wijnkoop, M., 'Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd: 60 Jaar vluchtelingenbescherming. de Nederlandse praktijk en VluchtelingenWerk als maatschappelijke beweging ', in: Ashley Terlouw en Karin Zwaan (eds.), *Tijd en Asiel: 60 jaar Vluchtelingenverdrag*, (Nijmegen 2011), 81-109.

Puts, J., De gefragmenteerde overheid. Interdepartementale conflicten bij de totstandkoming van de Regeling Opvang Asielzoekers (Nijmegen 1991).