



Universiteit
Leiden
The Netherlands

**De toelating van Hongaarse vluchtelingen in de jaren vijftig
vergeleken met de hedendaagse Syrische vluchtelingenstroom naar
Nederland: Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar het
asielbeleid en de houding van de Nederlandse overheid wat betreft de
komst van deze specifieke vluchtelingenstromen**

Veldhuisen, Ruben

Citation

Veldhuisen, R. (2021). *De toelating van Hongaarse vluchtelingen in de jaren vijftig vergeleken met de hedendaagse Syrische vluchtelingenstroom naar Nederland: Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar het asielbeleid en de houding van de Nederlandse overheid wat betreft de komst van deze specifieke vluchtelingenstromen.*

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master thesis in the Leiden University Student Repository](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3220997>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De toelating van Hongaarse vluchtelingen in de jaren vijftig vergeleken met de hedendaagse Syrische vluchtelingenstroom naar Nederland. *Een vergelijkend kwalitatief onderzoek naar het asielbeleid en de houding van de Nederlandse overheid wat betreft de komst van deze specifieke vluchtelingenstromen.*



Masterscriptie Management van de Publieke Sector

Ruben Veldhuisen

S2678969

Begeleider: F.M. van der Meer

Universiteit Leiden

Semester 2 2020-2021

08-06-2021

Aantal woorden: 21.279



Universiteit Leiden

Inhoudsopgave

Afkortingen	3
1 Inleiding	4
1.1 Onderzoeksmethode	
1.2 Wetenschappelijke relevantie	
1.3 Maatschappelijke relevantie	
1.4 Meerwaarde	
1.5 Leeswijzer	
2 Theoretisch kader	9
2.1 Bestuursgeschiedenis	
2.2 Historisch-institutionele benadering	
2.3 Nederlandse migratiegeschiedenis	
2.4 Institutionele verandering	
2.5 Instituties	
2.6 Instituties en actoren rondom het vluchtelingenbeleid	
2.7 Kabinetten	
2.8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens	
2.9 UNHCR	
2.10 Relevante factoren binnen het vluchtelingenbeleid	
2.11 Politieke factoren	
2.12 Sociaaleconomische factoren	
2.13 Veiligheidsfactoren	
2.14 Juridische factoren	
2.15 Conceptueel model	
3 Casusbeschrijving	22
3.1 Vooravond Hongaarse Opstand	
3.2 Hongaarse Opstand	
3.3 De Hongaarse vluchtelingenstroom	
3.4 Komst naar Nederland	
3.5 Casusbeschrijving Syriërs	
3.6 Uitbraak Syrische Burgeroorlog	
3.7 De Syrische vluchtelingenstroom	
3.8 Opvang	
4 Analyse	31
4.1 Politieke afwegingen Hongaarse vluchtelingen	
4.2 Sociaaleconomische bezwaren Hongaarse vluchtelingen	
4.3 Beleidskaders Hongaren	
4.4 Veiligheidsfactoren binnen het Hongaarse toelatingsbeleid	
4.5 De rol van UNHCR bij de opvang	
4.6 Verdrag van Genève	
4.7 Van decentrale naar centrale opvang	
4.8 IND en omvang	
4.9 Nationale beleidsinstrumenten	
4.10 Inwilligingsgronden	
4.11 Politieke overwegingen bij komst Syriërs	
4.12 Beleidskaders Syrische Vluchtelingen	
4.13 Artikel 3 EVRM en risico's bij terugkeer	
4.14 Veelvoorkomende B-grond Syriërs	
4.15 Alternatieve A-grond Syrische dienstweigeraars en deserteurs	
4.16 Toelating	
4.17 Problemen	

- 4.18 Vergelijking Hongaren en Syriërs
- 4.19 Politieke afwegingen
- 4.20 Beleidskaders
- 4.21 Juridische factoren
- 4.22 Veiligheidsbezwaren
- 4.23 Verklaring overeenkomsten en verschillen
- 4.24 Wetenschappelijke relevantie
- 4.25 Maatschappelijk debat

5 Conclusie **50**

- 5.1 Bestuurshistorisch onderzoek
- 5.2 Historisch-institutionele benadering
- 5.3 Uitvoering en aantallen
- 5.4 Institutionele verandering
- 5.5 Path dependency
- 5.6 Reflectie

6 Bibliografie **57**

Afkortingen

AZC	Asielzoekerscentrum
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COA	Centraal Orgaan opvang asielzoekers
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
HSA	Hongaarse Socialistische Arbeiderspartij
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
UNHCR	Vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties
VN	Verenigde Naties

Inleiding

In de tweede helft van de jaren vijftig kreeg Nederland met de komst van politieke vluchtelingen uit Oost-Europa te maken. Naar aanleiding van de door de Sovjet-Unie neergeslagen Hongaarse Opstand ontstond er een, voor die tijd, grootschalige Oost-Europese vluchtelingenstroom naar het vrije Westen. Ook Nederland maakte vanaf eind 1956 kennis met de Hongaarse vluchtelingenstroom, waarbij zowel toelating als opvang door de Nederlandse overheid moest worden gewaarborgd (Walaardt, 2012). Dit leidde in november 1956 tot het ministeriële besluit dat Nederland een vastgelegd aantal Hongaarse vluchtelingen wenste op te nemen (Hellema, 1990).

Logischerwijs waren de Hongaren in 1956 niet de enige groep vluchtelingen in de moderne geschiedenis die Nederland wisten te bereiken. De komst van vluchtelingen naar Nederland is immers van alle tijden. Reeds sinds de oprichting van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden in de zestiende eeuw zijn er bij gelegenheid grote groepen vluchtelingen in Nederland opgenomen. Zo nam Nederland in de jaren dertig joodse vluchtelingen uit het nationaalsocialistische Duitsland op, maar ook veel later, in de jaren tachtig, vonden Tamils uit Sri Lanka hun weg in Nederland (Bronkhorst, 1990).

Een actuele groep vluchtelingen in Nederland zijn de Syrische vluchtelingen. Sinds de uitbraak van de, nog altijd voortdurende, Syrische Burgeroorlog in 2011 zijn tienduizenden Syriërs als gevolg van het conflict naar Nederland gevlucht (Vluchtelingenwerk Nederland, z.d.-b). Net als bij de Hongaarse vluchtelingen in de tweede helft van de jaren vijftig is de Nederlandse overheid verantwoordelijk voor de toelating en opvang van deze hedendaagse groep vluchtelingen. De Syrische nationaliteit was ook in 2020 de meest voorkomende nationaliteit die in Nederland asiel aanvroeg (IND, 2021a). De meeste Syriërs zijn gevlucht voor het regime van president Bashar al-Assad. Het Assad-bewind heeft zich schuldig gemaakt aan vele mensenrechtenschendingen, zoals het onderdrukken, detineren en folteren van politieke opposanten en het gebruik van gifgas tegen de Syrische bevolking (Vluchtelingenwerk Nederland, z.d.-b).

In deze scriptie wordt vanuit historisch perspectief het Nederlandse vluchtelingenbeleid omtrent de Hongaarse vluchtelingen met de huidige instroom van Syrische vluchtelingen vergeleken. Onderzocht wordt in hoeverre er sprake is van verschillen of overeenkomsten in het vluchtelingenbeleid toentertijd en heden ten dage. Aangezien er in de bestaande literatuur tot op heden nog relatief weinig aandacht is geweest voor dit historisch perspectief, wordt er gekeken naar zowel de beleidskaders als de organisatorische aspecten van het asielbeleid in beide perioden: hoe was de opvang geregeld en zijn er mettertijd verschillen ontstaan? Daarnaast ligt er ook focus op de politieke omstandigheden in de Hongaarse periode en die van vandaag de dag: wat voor initiële overwegingen speelden er binnen de Nederlandse

overheid tijdens de totstandkoming van het vreemdelingenbeleid ten aanzien van beide groepen in beide perioden?

Terwijl het vluchtelingenbeleid voor de Hongaarse vluchtelingen mede uit het in 1951 ondertekende Verdrag van Genève voortkwam, is het huidige asielbeleid met betrekking tot de Syrische vluchtelingen op Europese wetgevingsinitiatieven en de Vreemdelingencirculaire van 30 juni 2000 gebaseerd. Onderzocht wordt of de Europese invalshoek veel invloed heeft op het nationale asielbeleid met betrekking tot de Syrische vluchtelingen. De houding van de Nederlandse overheid komt hierbij centraal te staan, want hoe welkom zijn de Syrische vluchtelingen vandaag de dag vergeleken met de Hongaren toen? Politieke omstandigheden, internationale verdragen en de wijze van opvang fungeren als belangrijke pijlers om overeenkomsten en verschillen in het asielbeleid ten aanzien van beide vluchtelingenstromen te kunnen verklaren.

Het Nederlandse asielbeleid wordt veelvuldig bekritiseerd als onvoldoende ruimhartig voor verschillende groepen politieke vluchtelingen. Zo zou onderzoek van onderzoeksplatform Investico en Trouw hebben uitgewezen dat Nederland binnen Europa één van de strengste asielprocedures heeft (Boersema, Huisman, & Kootstra, 2019).

Dit onderzoek laat zien welke factoren, ten aanzien van twee specifieke perioden in de Nederlandse migratiegeschiedenis, het asielbeleid van de Nederlandse overheid mede bepaald hebben en op welke wijze de opvang van deze specifieke groepen vluchtelingen historisch is georganiseerd. Daarnaast draagt dit onderzoek empirisch bij aan het debat over Nederland als beschermer van humanitaire waarden of als ongastvrij en intolerant land voor nieuwkomers in nood. Kamerstukken en notulen van de ministerraad van 1956 zullen immers als empirische basis dienen ter beoordeling van de al dan niet restrictieve houding van de Nederlandse regering tegenover de vroegere Hongaarse vluchtelingen en de huidige Syrische vluchtelingen. De meest recente notulen betreffende de Syrische vluchtelingen zijn helaas niet raadpleegbaar, aangezien deze pas na twintig jaar openbaar worden gemaakt (Rijksoverheid Informatiebericht, z.d.-a).

Een historische vergelijking tussen de Hongaarse en Syrische vluchtelingenstroom is interessant, aangezien de Hongaarse Opstand en de daaropvolgende vluchtelingenstroom de eerste vluchtelingen crisis van na de Tweede Wereldoorlog was die Nederland niet ongemoeid liet (Bos, 2006). Daarnaast is voor de huidige Syrische vluchtelingenstroom gekozen, omdat ook de door de Syrische Burgeroorlog ingegeven migratie sinds 2015 veelvuldig als vluchtelingen crisis getypeerd wordt (Stoffelen & de Zwaan, 2020). Daarbij wordt door de onderzoeker verondersteld dat de Nederlandse regering zich, vergeleken met de periode rond 1956, vooruitstrevender heeft opgesteld in de toelating en opvang van Syrische vluchtelingen.

De onderzoeksvraag van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

- *Hoe verhoudt het asielbeleid van 1956 met betrekking tot de Hongaarse vluchtelingen en dat van 2015 met betrekking tot de Syrische vluchtelingen zich tot elkaar en hoe laten overeenkomsten en verschillen zich verklaren?*

1.1 Onderzoeksmethode

Dit kwalitatieve vergelijkende onderzoek wordt via een historisch-institutionele benaderingswijze uitgevoerd. Voor dit type onderzoek is de onderzoeker genoodzaakt zich op een kwalitatieve onderzoeksstrategie te baseren. Hoewel wetenschappelijke literatuur met betrekking tot de Hongaarse Opstand en de daaropvolgende vluchtelingenstroom voorhanden is, is dat voor de huidige Syrische vluchtelingenstroom slechts beperkt het geval. Getracht wordt deze beperking op te heffen via het werk van de onderzoeker bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Hierdoor heeft de onderzoeker gemakkelijker toegang tot rapporten, jurisprudentie, werkinstructies et cetera die in het openbaar moeizamer raadpleegbaar zijn.

Gezien de thematiek en daaropvolgende onderzoeksstrategie zal er voor dit onderzoek deskresearch plaatsvinden. Ter beantwoording van de onderzoeksvraag is er gekozen om gebruik te maken van een onderzoeksstrategie in de vorm van meervoudige casestudies. Onder een casestudy wordt hier verstaan: een vorm van kwalitatief onderzoek waarbij oorzaak- en gevolgrelaties diepgaand kunnen worden bestudeerd in haar natuurlijke omgeving. Met betrekking tot dit onderzoek houdt dat in dat de Hongaarse en Syrische vluchtelingenstromen, en alles wat daar politiek en internationaal mee samenhangt, vanuit perspectief van de Nederlandse overheid bestudeerd worden. Derhalve zullen deze twee ontwikkelingen als twee afzonderlijke cases fungeren. Deze specifieke cases leiden via een analyse naar de overeenkomsten en verschillen tot een antwoord op de onderzoeksvraag. Deze op deskresearch gefundeerde historisch-institutionele benadering leent zich niet voor enquêtes of steekproeven onder respondenten. Het onderzoek had meer dan twee cases in de vorm van alternatieve vluchtelingenstromen en haar implicaties voor de Nederlandse overheid kunnen bevatten, maar gezien de vereiste omvang van deze scriptie is ervoor gekozen om het onderzoek te doen via een rechtstreekse historische vergelijking van twee afzonderlijke vluchtelingenstromen. Aan de hand van dit vergelijkend historisch onderzoek wordt getracht een basis te leggen voor eventueel toekomstig onderzoek over het Nederlandse vluchtelingenbeleid.

1.2 Wetenschappelijke relevantie

Deze scriptie, waarin twee afzonderlijke vluchtelingenstromen en het daaropvolgende Nederlandse asielbeleid worden geanalyseerd, is een toevoeging op het bestaande wetenschappelijke onderzoek, omdat er nog relatief weinig vanuit een historische invalshoek naar het Nederlandse vreemdelingenbeleid gekeken is. Een rechtstreekse vergelijking tussen

twee historische tijdperken leidt vermoedelijk tot nieuwe wetenschappelijke inzichten en kan eventueel vervolgonderzoek aangaande de evolutie van het Nederlandse vreemdelingenbeleid door de decennia heen stimuleren.

1.3 Maatschappelijke relevantie

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek komt op verschillende manieren naar voren. De komst van vluchtelingen naar Nederland is aan sterke schommelingen onderhevig. Zo werden in 2015 ruim 59.000 asielaanvragen ingediend. Dit was een verdubbeling ten opzichte van 2014 en bijna viermaal zoveel als in 2013. In 2015 was er sprake van een plotselinge piek gevolgd door een snelle daling. De komst van vluchtelingen heeft hierdoor een zekere onvoorspelbaarheid en dat beangstigt zowel burgers als de autoriteiten. Het confronteert de samenleving en overheid met een aantal lastige dilemma's, waarop een gemakkelijk antwoord niet altijd voorhanden is (Entzinger, 2016).

Zo doen vluchtelingenstromen nog altijd een groot beroep op de solidariteit van het gastland en zullen vluchtelingenstromen blijven leiden tot een grote druk op de verzorgingsstaat. Vermoedelijk leidt een afname van maatschappelijke solidariteit tot verminderde politieke bereidheid tot toelating en opvang van specifieke groepen vluchtelingen. Het vraagstuk is gezien het grote aantal vluchtelingen dat nog altijd dagelijks de grenzen van Europa betreedt, en dus ook de reis naar Nederland aflegt, nog steeds actueel (den Ridder, Dekker, & van Houwelingen, 2016). Zo schreef de Volkskrant in 2018 dat de voorrang die asielzoekers met een verblijfsvergunning krijgen bij de zoektocht naar een sociale huurwoning op de tocht is komen te staan. Vanwege woningschaarste is in verschillende gemeenten een huisvestingsverordening van kracht waarin afspraken worden vastgelegd over het verdelen van sociale huurwoningen. In sommige gemeenten bestaan immers lange wachtlijsten voor het verkrijgen van een sociale huurwoning. Tot juli 2017 waren gemeenten verplicht om asielzoekers met een verblijfsvergunning, statushouders, voorrang te geven. Een wetswijziging van de voormalige minister van Wonen, Stef Blok (VVD), bood gemeenten voortaan de mogelijkheid om de voorrangsregeling voor statushouders te schrappen (de Zwaan, 2018).

Het schrappen van bovengenoemde voorrangsregeling is slechts een klein voorbeeld van het feit dat de maatschappelijke discussie rondom de komst van vluchtelingen blijft voortduren. De weerzin die bovengenoemde voorrangsregeling bij sommige Nederlanders teweegbracht geeft blijk van het maatschappelijke sentiment dat de komst van vluchtelingen ten koste van de 'eigen' bevolking gaat. Onderzocht wordt of rekenschap van dergelijke sentimenten ook in de politieke besluitvorming omtrent Hongaarse en Syrische vluchtelingen zijn terug te vinden.

1.4 Meerwaarde

Naast bovengenoemde wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie van dit onderzoek, kan het onderzoek op beleidsmatig vlak eveneens een bijdrage leveren. Het vluchtelingenbeleid kan immers evolueren. Daarnaast is dit onderzoek van toegevoegde waarde voor eenieder die meer te weten wil komen over de gevolgen van de Hongaarse Opstand en de huidige Syrische Burgeroorlog voor het vreemdelingenbeleid in Nederland vanuit een historisch perspectief. Het onderzoek biedt bovendien een goede inkijk in de historische overwegingen van de Nederlandse overheid bij de totstandkoming van asielbeleid omtrent twee specifieke nationaliteiten en het belang van internationale regelgeving en verdragen hieromtrent.

1.5 Leeswijzer

Na bovenstaande introductie van de thematiek zullen in het theoretisch kader de grondslagen van bestuurshistorisch onderzoek en een historisch-institutionele benadering geïntroduceerd worden. Daarnaast komen de noties van institutionele verandering en *path dependency* binnen het historisch institutionalisme ter sprake. Verder ligt in dit onderzoek de nadruk op historische ontwikkelingen van het Nederlandse vreemdelingenbeleid, waarbij relevante factoren binnen de uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid zoals sociaaleconomische ontwikkelingen van het immigratiebeleid en juridische factoren zoals het Verdrag van Genève aan bod komen. Tevens zullen de voornaamste bij het vreemdelingenbeleid betrokken instituties en actoren behandeld worden. Het theoretisch kader wordt met de presentatie van het conceptueel model afgesloten.

In de casusbeschrijving wordt de afzonderlijke context van zowel de Hongaarse als Syrische vluchtelingenstroom en hun komst naar Nederland naar voren gebracht. Dit leidt in het daaropvolgende hoofdstuk tot analyse van achtergronden, inhoudelijke en organisatorische beleidsaspecten, internationale regelgeving en politieke omstandigheden. Tevens zullen de in het theoretisch kader geïntroduceerde factoren en instituties nader geanalyseerd worden. Op deze wijze ontstaat een goed begrip voor de wijze waarop relevant vreemdelingenbeleid ten aanzien van beide groepen vluchtelingen tot stand is gekomen. Dit is van fundamenteel belang om de verschillen en overeenkomsten tussen beide vluchtelingenstromen te kunnen duiden.

In de conclusie worden de elementen van het theoretisch kader en genoemde instituties nader geduid. Daarbij worden de belangrijkste bevindingen van dit vergelijkend historisch onderzoek uiteengezet. Vervolgens is er een theoretische reflectie op het verrichte onderzoek, waarna er aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek gegeven worden. Afsluitend bevat de conclusie een antwoord op de onderzoeksvraag.

Theoretisch kader

In dit theoretisch kader wordt bij het belang van bestuurshistorisch onderzoek en de aspecten van een historisch-institutionele benadering stilgestaan, waarbij de nadruk wordt gelegd op historische ontwikkelingen van het vluchtelingenbeleid. Ook zullen de noties institutionele verandering en *path dependency* binnen het historisch institutionalisme onderzocht worden. Aangezien het hier gaat om veranderingsprocessen en historische ontwikkelingen binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid, wordt ook bij de belangrijke rol van instituties stilgestaan. Volgens March en Olsen (2005) zijn instituties verzamelingen van structuren, regels en standaardprocedures die een gedeeltelijk autonome rol hebben in het politieke leven. Daarnaast wijzen Mahoney en Thelen (2010) erop dat stapsgewijze institutionele verandering een fenomeen is waar ook rekening mee moet worden gehouden.

De hoofdvraag van dit onderzoek is: *Hoe verhoudt het asielbeleid van 1956 met betrekking tot de Hongaarse vluchtelingen en dat van 2015 met betrekking tot de Syrische vluchtelingen zich tot elkaar en hoe laten overeenkomsten en verschillen zich verklaren?*

Dit onderzoek focust op welke overwegingen het huidige asielbeleid met betrekking tot de Syriërs, vergeleken met de Hongaarse periode, zich laat bepalen. Ook wordt onderzocht of dat er juist van deze Hongaarse periode in de jaren vijftig geleerd is en of dat tot een ruimhartiger vluchtelingenbeleid heeft geleid. Dit zal vanuit diverse instituties en verschillende factoren onderzocht worden.

2.1 Bestuursgeschiedenis

Nationaal bestuur is van alle tijden, maar pas sinds de moderne geschiedenis is bestuurswetenschap als expliciete wetenschap ontstaan ter aanvulling van traditioneel onderzoek naar machtsverhoudingen in en tussen samenlevingen. Van oudsher richtte de bestuurswetenschap zich op oorspronkelijke eigentijdse bestuurlijke structuren en processen. Via onderzoek wilden bestuurswetenschappers aantonen dat de bestuurswetenschap in staat is om bestuurlijke structuren en processen te analyseren en tevens laten zien hoe deze in termen van efficiëntie en doeltreffendheid verbeterd konden worden. Al snel na het ontstaan van de bestuurswetenschap ontstond bestuurshistorisch onderzoek als onderdeel van deze nieuwe wetenschappelijke discipline. Traditioneel beschouwd focussen bestuurshistorische onderzoeken zich voornamelijk op nationale ontwikkelingen binnen een land. Deze onderzoeken worden empirisch uitgevoerd. Soms vinden er eveneens internationaal vergelijkende of cross-nationale onderzoeken plaats. Deze zijn de afgelopen decennia steeds frequenter geworden onder bestuurshistorici (Raadschelders, 1994).

Bestuursgeschiedenis is niet alleen een belangrijk onderzoeksveld, maar zelfs onmisbaar binnen bestuurswetenschappelijk onderzoek (Raadschelders, 1994). Maar hoe valt bestuursgeschiedenis eigenlijk te definiëren? Volgens Jos Raadschelders (1994) kan een definitie van bestuursgeschiedenis via drie basisconcepten uit de bestuurskunde worden

vormgegeven: structuur (met name organisaties), functioneren (processen) en ambtenaren. Aan de hand van deze drie concepten van structuur, functioneren en ambtenaren kunnen ontwikkelingen in ieder type organisatie of beleidsterrein geanalyseerd worden. Ze betreffen ‘bestuur’: het beheren en managen van publieke instituties. Bestuursgeschiedenis behelst dan ook *the study of structures and processes in and ideas about government as they have existed or have been wanted in the past and the actual and ideal place of public functionaries therein* (Raadschelders, 1994). In dit type bestuursgeschiedenis domineren nationale studies ten opzichte van vergelijkende onderzoeken. Hierbij zou bestuursgeschiedenis oog moeten hebben voor de legitimiteit van het openbaar bestuur, de maatschappelijke context waarin het is ingebed en de verhouding tussen publieke en private instituties.

De meerwaarde van bestuurshistorisch onderzoek komt op verschillende manieren naar voren. Zo zorgt bestuursgeschiedenis voor een verhoogd inzicht in de betekenis van menselijk gedrag *in relation to the contextuality of human action to circumstances of space and time*. Dankzij haar historische invalshoek zorgt bestuursgeschiedenis voor een verhoogd begrip van bestuurlijke structuren en processen en haar oorsprong. Het nuanceert het beeld dat hedendaags nationaal bestuur per definitie beter of innovatiever is dan enkele decennia geleden. Concreet beschouwd komt het nut van bestuurshistorisch onderzoek voor bestuurswetenschappers op twee manieren naar voren. Bestuursgeschiedenis zorgt voor een verbeterd begrip van de hedendaagse praktijken tussen bestuur en samenleving, mits het heden via vergelijkende analyse wordt toegepast. Bestuursgeschiedenis fungeert dan als vergelijking over verschillende tijdperken, waardoor er voorbij de politieke en bestuurlijke trends van het heden gekeken kunnen worden. Dit sluit dus goed aan op de hoofdvraag waar het onderzoek zich op richt. Van hieruit ontstaat immers een perspectief op meer fundamentele verschillen en gelijkenissen tussen heden en verouderde structuren, handelingen en beleid uit het verleden. Op deze wijze genereert bestuurshistorisch onderzoek praktische lessen ten aanzien van bestuurlijke structuren en processen in het heden. Het creëren van praktische lessen voor het heden wordt gemotiveerd door het idee dat bepaalde feiten zichzelf zullen herhalen. Zodoende levert bestuursgeschiedenis een bijdrage aan de hervorming van publieke organisaties en versterkt het de relatie tussen diegenen die besturen en de ‘bestuurden’ (Raadschelders, 1994). De vergelijking tussen de Hongaren in de jaren vijftig en de Syrische vluchtelingen van nu zouden derhalve praktische lessen op kunnen leveren.

Bovenstaande grondslagen van bestuurshistorisch onderzoek worden in dit onderzoek via de invulling van historisch institutionalisme en de noties institutionele verandering en *path dependency* vormgegeven. Uit dit onderzoek zal blijken dat de historisch-institutionele benadering tot een vorm van bestuursgeschiedenis te herleiden is. Vanuit dit theoretische vertrekpunt wordt naar factoren, instituties en actoren binnen het Nederlandse vluchtelingenbeleid gekeken. Wat betreft het Nederlandse vluchtelingenbeleid zullen er diverse instituties onderzocht worden en in het kader van een vergelijking tussen de Hongaren

in de jaren vijftig en de Syriërs van nu is het ook belangrijk om te kijken of er sprake is van stapsgewijze institutionele verandering en of *path dependency*. Vervolgens wordt ingegaan op algemene aspecten van het Nederlandse vluchtelingenbeleid sinds 1945 aan de hand van een bondige naoorlogse migratiegeschiedenis. Voorts komt de met de decennia toegenomen Europeanisering binnen het nationale vreemdelingenbeleid aan bod. Ook worden relevante instituties en actoren omtrent de opvang en toelating van vluchtelingen kort benoemd. Daarna worden sociaaleconomische ontwikkelingen van het immigratiebeleid, de juridische factoren zoals het Verdrag van Genève, politieke factoren en veiligheidsfactoren bondig benoemd. Deze diverse factoren en instituties zullen in de analyse nader worden uitgewerkt. Hetzelfde geldt voor de organisatorische aspecten van opvang, beleidskaders en politieke afwegingen ten aanzien van Hongaarse en Syrische vluchtelingen. Voor de uiteenzetting van relevante factoren rondom het Nederlandse vluchtelingenbeleid is er voor de periode vanaf 1945 gekozen, omdat er vanaf dat moment voor het eerst een afzonderlijk nationaal beleid voor vluchtelingen ontstond (Walaardt, 2012).

2.2 Historisch-institutionele benadering

Sociale verschijnselen, zoals besluitvorming in organisaties van sociale groepen en hun relatie met de omgeving, kunnen vanuit verschillende perspectieven wetenschappelijk onderzocht worden. Dit geldt eveneens voor grote structuren, processen en vergelijkingen binnen organisaties (Tilly, 1984). Voor het duiden van dergelijke institutionele veranderingen kan volgens historicus en socioloog Charles Tilly (1984) het best een historisch-institutioneel perspectief gehanteerd worden. De historisch-institutionele benadering is een sociaalwetenschappelijke methode die instituties gebruikt om verandering en continuïteit in beleid en politiek te doorgronden (Peters, Pierre, & King, 2005). De historisch-institutionele benadering en haar bijbehorende grondslagen wordt met name door bestuurshistorici als van essentieel belang gezien voor een goed begrip van de werking en ontwikkeling van het stelsel van openbaar bestuur in relatie tot de samenleving. Hierbij fungeert het historisch institutionalisme als middel om bovenstaande beter te kunnen plaatsen (van der Meer, 2021).

2.3 Nederlandse migratiegeschiedenis

Om het asielbeleid beter te begrijpen en ook inzicht te krijgen in het politiek handelen en de ontwikkeling van het beleid is het raadzaam om naar de naoorlogse Nederlandse migratiegeschiedenis te kijken. Na afloop van de Tweede Wereldoorlog volgde een periode die gekenmerkt werd door het feit dat binnen Europa het hoogste aantal vluchtelingenstromen van de wereld op gang kwam. Met betrekking tot het West-Europa van de jaren vijftig en zestig kan over de West-Europese staten gesteld worden dat er in het algemeen een ruimhartig beleid ten aanzien van voornamelijk Oost-Europese vluchtelingen, zoals de Hongaren in de jaren vijftig, gevoerd werd (Fernhout, 1990). Tussen de Hongaarse Opstand in 1956 en de Praagse Lente in 1968 werd de houding van de Nederlandse overheid ten aanzien van naar Nederland vertrokken vluchtelingen beïnvloed door spanningen van de Koude Oorlog. Zo

werd het beeld in Nederland versterkt door de bouw van de Berlijnse Muur, kennelijk waren diegenen die ertoe in staat waren geneigd om het communistische Oost-Europa te ontvluchten (Walaardt, 2012). Daarnaast arriveerden in dezelfde periode migranten die geen beroep op asiel deden, maar wel een belangrijke rol speelden in het debat binnen Nederland over de toelating van vreemdelingen. Het ging hier om personen die uit het voormalige Nederlands-Indië aankwamen, die om humanitaire redenen aankomst in Nederland onmogelijk ontzegd kon worden (Walaardt, 2012). Bij de opname van zowel deze groep als asielzoekers speelden overheidsbezwaren als woningnood en beperkte opnamecapaciteit een belangrijke rol. Desalniettemin werden er vanaf de jaren zestig steeds meer Spaanse, Portugese, Marokkaanse en Turkse vreemdelingen door de regering geworven die als arbeidskrachten voor de Nederlandse industrie konden fungeren. Toelating van vluchtelingen uit niet-communistische landen kwam in de jaren zestig tegelijkertijd sporadisch voor (Walaardt, 2012).

Vanaf de jaren zeventig en tachtig begon het aantal vluchtelingen uit niet-communistische landen toe te nemen. Er was weinig bezwaar tegen de toelating van asielzoekers uit deze landen zolang zij zelf voor een baan en huisvesting zorgden. Het ging er voor de Nederlandse regering om dat migratie zo min mogelijk kosten met zich mee zou brengen. De periode 1977-1984 werd gekenmerkt door economische neergang en toenemende werkloosheid. In dezelfde periode kwamen er meer vluchtelingen dan voorheen naar Nederland en waren zij steeds meer uit derdewereldlanden afkomstig. In deze tijden van economische recessie werd er steeds vaker voor verminderde toelating van vluchtelingen gepleit en begon de publieke opinie negatiever tegenover de komst van vluchtelingen te staan. In praktijk had dit echter geen uitwerking op de toelatingsaantallen binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid (Walaardt, 2012). Volgens Walaardt (2012) was Nederland in de gehele periode 1945-1994, met uitzondering van de tijd waarin gastarbeiders werden geworven, geen immigratieland. Gastarbeider immigratie werd door de regering als iets tijdelijks en uitzonderlijks gepresenteerd. Nederland was klein, overbevolkt, kende woningnood en regelmatig werkloosheid. Toelating van immigranten vond plaats omdat het niet anders kon, aldus Walaardt. Dit zou vanaf de jaren negentig veranderen toen Nederland tijdens de 'Joegoslaviëcrisis' voor het eerst met een ongekend explosieve stijging van het aantal asielaanvragen te maken kreeg (Entzinger, 2016).

Kan bovenstaande geschiedenis van vluchtelingenstromen ons iets leren voor toekomstig vluchtelingenbeleid? De belangrijkste les die uit deze migratiegeschiedenis kan worden getrokken, is volgens Alexander Betts, hoofd van het *Refugee Studies Centre* en professor Migratie in Oxford, dat er een voorbeeld is gesteld voor mogelijke internationale samenwerking (Hommes, 2015). Volgens Betts is de vluchtelingencrisis van 2015 een les voor Europese staten om tot een gezamenlijk plan te komen (Betts, 2015).

Elke geschiedenis is altijd ook een geschiedenis van migratie, schrijft de Duitse geschiedwetenschapper Heinrich August Winkler in het vorig jaar gepubliceerde *Zerbricht der Westen? – Über die gegenwärtige Krise in Europa und Amerika*. Dat wil niet zeggen dat elke migratiegeschiedenis hetzelfde is (van Troost, 2018). In dit nummer van *WO2 Onderzoek uitgelicht*, gewijd aan vluchtelingen, blijkt dat bijvoorbeeld goed uit het artikel van Lucia Hoenselaars. Zij schetst hierin overeenkomsten en verschillen tussen verschillende vluchtelingenstromen in de 20^e en 21^e eeuw, mede op basis van een interview met NIOD-onderzoeker en bijzonder hoogleraar Ismee Tames. Alleen al door het hedendaagse verschijnsel van communicatie via sociale media tussen vluchtelingen wereldwijd verloopt de huidige vluchtelingen crisis totaal anders dan eerdere vluchtelingenepisodes uit de Nederlandse geschiedenis (Hoenselaars, 2018).

2.4 Institutionele verandering

Aangezien het onderzoek zich op een historisch-institutionele benadering richt is het belangrijk om te onderzoeken of de instituties rondom het vluchtelingenbeleid in de jaren vijftig en nu veranderd zijn. Er zijn wetenschappers die van mening zijn dat instituties met de tijd mee veranderen.

Volgens Mahoney en Thelen (2010) wordt institutionele verandering door de aard van de politieke context en eigenschappen van de desbetreffende instituties, en de interactie tussen deze twee factoren, bepaald. De naleving van vastgelegde regels binnen instituties wordt door verschillende factoren bemoeilijkt. Zo zijn algemeen beschreven regels, binnen een instituut, aan interpretatie onderhevig wat tot verschillende manieren van naleving van diezelfde regel onder actoren leidt. Hierdoor kan de oorspronkelijke betekenis van een instituut zowel bewust als onbewust veranderen. Zij noemen als voorbeeld van institutionele verandering het fenomeen *layering*: het introduceren van nieuwe regels boven of naast bestaande regels (Mahoney & Thelen, 2010).

Met betrekking tot het vluchtelingenbeleid is naar verwachting sprake van *layering* als institutionele verandering. De lidstaten van de Europese Unie (EU), waaronder Nederland, hebben immers sinds de jaren negentig van de vorige eeuw te maken gehad met een verschuiving van nationale bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar een meer bindend Europees niveau. Geddes en Scholten (2014) zien drie gevolgen van bovenstaande Europeanisering voor nationaal vreemdelingenbeleid. Zo betogen zij onder meer dat Europeanisering duidelijk tot het afstaan van nationale bevoegdheden omtrent vreemdelingenbeleid geleid heeft. EU-richtlijnen zijn immers machtiger dan nationale vormen van vreemdelingenwetgeving. Voorstanders van Europeanisering betogen dat samenwerking tussen EU-lidstaten door nationale bevoegdheden aan Europese instituties af te staan de controle van EU-lidstaten op de instroom aan vluchtelingen juist vergroot in plaats van verkleint (Geddes & Scholten, 2014). Een verklaring voor deze toegenomen EU-invloed is de

EU-gedachte dat vrij verkeer van personen binnen de EU ook betekent dat er een Europees asielstelsel zou moeten zijn (Scholten & Penninx, 2016). Ondanks het afstaan van oorspronkelijk nationale bevoegdheden aan de EU zijn achterliggende belangen binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid, zoals de sociale positie van vluchtelingen, tot op de dag van vandaag onder nationaal gezag gebleven (Borkert & Caponio, 2010). Van formele implementatie van een gemeenschappelijk Europees asielsysteem is tot op heden nooit sprake geweest.

Een belangrijk kernpunt binnen de uitgangspunten van het historisch institutionalisme is de notie *path dependency*. Het verduurzamen van gedrag is een belangrijk aspect van het begrip *path dependency*. Veel historisch-institutionalistes leggen de nadruk op de consequenties van *path dependency* voor de verdere bestuurlijke en maatschappelijke ontwikkeling binnen een staat (van der Meer, 2021). Via *path dependency* wordt aangegeven dat het lastig voor actoren is om van een beleidskoers gaandeweg af te wijken als een bepaald patroon eenmaal is ingezet (Pierson, 2000). In de visie van *path dependency* zit dus een zeker determinisme en er is geen volledige vrijheid voor wat actoren binnen een beleidsproces willen doen. De toekomst is niet volledig open. Toekomstige structuren en gebeurtenissen worden gestructureerd en tot in zekere mate bepaald door gebeurtenissen in het verleden (van der Meer, 2021). Onderzocht wordt in hoeverre elementen van het vluchtelingenbeleid uit de Hongaarse periode nog in het huidige asielbeleid omtrent Syriërs zijn terug te zien.

2.5 Instituties

Volgens March en Olsen (2005) is een institutie *een relatief duurzame verzameling van regels en georganiseerde praktijken, ingebed in structuren van betekenis en middelen die relatief onveranderlijk zijn in de aanwezigheid van omwentelingen van individuen en veranderende externe omstandigheden*. Er zijn constitutieve regels en praktijken die bepaalde vormen van passend gedrag voorschrijven voor specifieke actoren in specifieke situaties. Instituties leggen betekenisvolle structuren vast die aan identiteit en het gevoel ergens bij te horen onder actoren ontleend worden. Door instituties vorm te geven worden gemeenschappelijke doelen en verklaringen geformuleerd, die richting geven aan gewenst gedrag van actoren (March & Olsen, 2005).

Een institutie veronderstelt dus een mate van hardnekkigheid en verduurzaming, een volhardendheid van gedrag en denken, een zich herhalend patroon in handelingen dat tevens extern zichtbaar is en erkend wordt. Vanuit een klassieke denkwijze wordt met instituut naar een organisatie of ander verband gewezen zoals het rijk, gemeenten, ministeries en parlement. Een kerk als organisatie kan eveneens met het begrip institutie gedefinieerd worden. Vanuit een sociologisch perspectief wordt onder instituties eveneens regelsystemen verstaan, die het handelen en denken van actoren al dan niet deels mede bepalen, die extern voor betrokkenen en omstanders herkenbaar zijn, waarvan de uitkomsten en werking voorspelbaar zijn, waarvan

de werking formeel of informeel kan worden afgedwongen en een zekere duurzaamheid kennen (van der Meer, 2021).

In een moderne samenleving is het staatsbestel dan ook een samenstelling van vele formeel georganiseerde instituties die de context bepalen waarin politiek en bestuur binnen een land plaatsvindt. Instituties variëren enorm en deze variatie aan instituties geeft voor een deel rekenschap aan verschillende politieke processen en uitkomsten die zich voortdurend binnen een moderne samenleving afspelen (March & Olsen, 2005). Instituties vormen dus een belangrijk fundament voor de wijze waarop landen staatkundig gezien opereren.

Daarnaast stelt Frits van der Meer (2021) dat de term institutie het fundament vormt voor een analyse en begrip van optredende veranderingsprocessen in bestuur en samenleving, maar geeft het ook aan waarom een politiek-bestuurlijke en maatschappelijke orde zo duurzaam kan zijn. Het moge dus duidelijk zijn dat de bestudering van een of meerdere instituties veelal een belangrijk vertrekpunt vormen binnen verschillende typen wetenschappelijk onderzoek, in het bijzonder bij bestuurshistorisch onderzoek.

Een goed voorbeeld van een dergelijk regelsysteem of instituut zijn internationale verdragen zoals het Vluchtelingenverdrag en de nationale Vreemdelingenwet. In dit onderzoek naar de invloed van het asielbeleid uit de jaren vijftig op het huidige beleid met betrekking tot de Syrische vluchtelingen wordt een focus gelegd op de instituties die een relevante rol spelen bij het vluchtelingenbeleid. Gebaseerd op bovenstaande theorieën over instituties zal in de analyse en conclusie worden gekeken naar hun rol en de actoren die decennialang een rol spelen bij het Nederlandse vluchtelingenbeleid met betrekking tot de Hongaren in de jaren vijftig en de gevolgen daarvan op het huidige beleid.

2.6 Instituties en actoren rondom het vluchtelingenbeleid

Rondom de opvang van in Nederland verblijvende vluchtelingen hebben met de tijd verschillende actoren en instituties een rol gespeeld. De organisatorische vormgeving van deze opvang is de afgelopen decennia van decentraal naar centraal verschoven, waarbij de wijze van financiering eveneens is gewijzigd. De *interdepartementale commissie Hongaarse vluchtelingen* was destijds een belangrijke factor, maar heden ten dage bij de Syrische vluchtelingenstroom zijn de rollen van de IND en COA als actoren van groot belang geworden. Deze verschuiving zal in de analyse nader worden besproken.

Een belangrijke uitvoerder van het Nederlandse vreemdelingenbeleid is de IND. De IND voert sinds 1994 het vreemdelingenbeleid in Nederland uit. Dat betekent dat de IND alle verblijfsaanvragen beoordeelt van mensen die in Nederland willen wonen. Het kan daarbij gaan om vluchtelingen die in eigen land niet veilig zijn en daarom in Nederland asiel aanvragen. Bij de IND wordt elke asielaanvraag overeenkomstig de regels van het

vreemdelingenbeleid afzonderlijk getoetst. De IND is in 1994 opgericht als onderdeel van het ministerie van Justitie en Veiligheid (IND, z.d.-b). Voorlopers van de huidige IND waren onder meer de *Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking* en in de periode 1976-1993 de *Directie Vreemdelingenzaken*. Allen behoorden zij als uitvoerders van het Nederlandse vluchtelingenbeleid tot het ministerie van Justitie (Walaardt, 2012). Het takenpakket van deze voorgangers van de IND zal in de conclusie nader worden toegelicht.

2.7 Kabinetten

In de vroegere Hongaarse periode en het huidige tijdperk van de Syrische vluchtelingenstroom hebben verschillende kabinetten een belangrijke rol gespeeld. Zo was het Kabinet-Drees IV (1956-1958), een coalitie van PvdA, KVP, ARP en CHU, vlak na zijn installatie verantwoordelijk voor de nasleep van de Hongaarse Opstand in Nederland, waarbij besloten werd enkele duizenden Hongaarse vluchtelingen op te nemen (Parlement, z.d.). Daarnaast voerde toenmalig minister van Justitie Leendert Donker (PvdA) onder Kabinet-Drees III belangrijke hervormingen in de vluchtelingenprocedure door in aanloop naar de ratificatie van het Vluchtelingenverdrag van Genève in 1956. Hiermee werd voor het eerst te kennen gegeven dat vluchtelingen voortaan als aparte groep vreemdelingen zouden worden beschouwd (Walaardt, 2012).

Sinds het begin van de Syrische Burgeroorlog in 2011 hebben twee verschillende kabinetten onder leiding van Mark Rutte (VVD) leidinggegeven aan de toelating van Syrische vluchtelingen in Nederland. Ten aanzien van het vluchtelingenbeleid is er in deze periode politiek leidinggegeven door voormalig minister Liesbeth Spies van het inmiddels opgegeven ministerie voor Immigratie, Integratie en Asiel. Daarnaast zijn Fred Teeven, Klaas Dijkhoff, Mark Harbers en sinds 2019 Ankie Broekers-Knol (VVD) als staatssecretarissen van Justitie en Veiligheid politiek verantwoordelijk geweest voor het functioneren van de IND. Gezien het talrijke aantal Syrische vluchtelingen wat er sinds 2011 naar Nederland is gekomen, is er veelvuldig specifiek beleid voor Syrische vluchtelingen opgesteld. Meer duiding over de beleidskaders en het ‘landgebonden beleid’ van de IND ten aanzien van Syrische vluchtelingen volgt in de analyse.

2.8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens

Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) is een Europees verdrag waarin de mensen- en burgerrechten van alle inwoners van de aangesloten landen zijn vastgelegd. Dit verdrag is op 4 november 1950 te Rome tot stand gekomen, in navolging van de in 1948 opgestelde Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Alle lidstaten van de Raad van Europa, waar Nederland sinds de oprichting in 1949 toe behoort, hebben het verdrag ondertekend (Europa Nu, z.d.-a).

Het EVRM biedt burgers van de aangesloten landen de mogelijkheid om de eerbiediging, of gebrek daaraan, van hun rechten en fundamentele vrijheden te laten toetsen door een rechterlijke macht. Hiertoe kunnen zij een procedure aanspannen bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in Straatsburg. Voordat burgers zich tot het hof mogen richten moeten alle mogelijkheden bij de nationale rechtbanken zijn benut. Burgers kunnen namelijk in eigen land al beroep doen op het EVRM, aangezien de nationale rechtbanken zich hier ook aan dienen te houden. De nationale rechter moet eventueel beroep van een burger op het EVRM dus accepteren. In praktijk komt het daarom niet vaak voor dat een zaak bij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt aangespannen (Europa Nu, z.d.-a).

2.9 UNHCR

Naast genomen besluiten van nationale kabinetten en voor het vluchtelingenbeleid verantwoordelijke politici is er sinds 1945 eveneens vanuit een wereldwijde blik meer aandacht aan het vluchtelingenbeleid gegeven. Het betreft hier de UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees), die bekend staat als de vluchtelingenorganisatie van de Verenigde Naties (VN). De institutie UNHCR is op 14 december 1950 door de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties opgericht. Al zeventig jaar leidt en coördineert de UNHCR over de hele wereld hulpacties om vluchtelingen te beschermen en oplossingen te zoeken voor de vluchtelingensituatie. Op korte termijn streeft de UNHCR ernaar om de rechten en het welzijn van vluchtelingen te waarborgen. Het doel op de lange termijn is om vluchtelingen bij te staan bij de terugkeer naar hun land van herkomst als het veilig is. Als dat niet mogelijk is, biedt de UNHCR ondersteuning bij integratie in het land waar vluchtelingen op dat moment verblijven of helpt het bij hervestiging in een nieuw land. De UNHCR volgt en commentarieert ontwikkelingen in beleid, wetgeving en de dagelijkse praktijk van vluchtelingenbescherming. De UNHCR is vandaag de dag nog altijd op verschillende manieren actief. Samen met de Nederlandse overheid werkt de UNHCR aan hervestiging van vluchtelingen (UNHCR, z.d.). Dit is met name in de jaren vijftig van groot belang gebleken bij de toelating van Hongaarse vluchtelingen. Dit zal in de analyse nader worden uitgewerkt.

2.10 Relevante factoren binnen het vluchtelingenbeleid

Het vluchtelingendossier is een van de grootste vraagstukken van de huidige tijd. De humanitaire dimensie van de vluchtelingenopvang wordt onderstreept in de uitspraken van politici en verantwoordelijken in de uitvoering van het vluchtelingenbeleid. Naast een humanitair probleem is het vluchtelingendossier eveneens een politiek geladen materie. De dynamiek van het vreemdelingenbeleid weerspiegelt belangrijke maatschappelijke veranderingen in de Europese samenleving (Caestecker, 1992). Volgens historicus Frank Caestecker (1992) dient bij een analyse van nationaal vluchtelingenbeleid zowel sociaaleconomische, politieke als diplomatieke overwegingen van regeringszijde betrokken te worden. Een ideologische component van het vluchtelingenbeleid, namelijk de definitie van vluchteling, moet eveneens in een analyse van vluchtelingenbeleid betrokken worden. Deze

definitie is volgens Caestecker bepalend voor wie kan genieten van de “faciliteiten toegekend door het vluchtelingenbeleid” (Caestecker, 1992). Het toekennen van wie wel verdragsvluchteling is en wie niet heeft immers ingrijpende consequenties. Het toekennen van de vluchtelingenstatus impliceert namelijk een aantal specifieke privileges waar andere vreemdelingen niet voor in aanmerking komen (Caestecker, 1992). Derhalve wordt een groot aantal factoren omtrent asielbeleid in dit onderzoek bestudeerd.

2.11 Politieke factoren

Uit dit onderzoek zijn verschillende sociaaleconomische, politieke, juridische en veiligheidsfactoren binnen het Nederlandse vluchtelingenbeleid sinds 1945 naar voren gekomen. Een Nederlands politiek begrip wat de afgelopen decennia veelvuldig naar voren is gekomen is het ‘opvang in de regio’ standpunt. Deze visie is uit het crisisbeleid van de jaren tachtig afkomstig. Vanaf dat moment kwam voor het eerst in de Nederlandse migratiegeschiedenis het merendeel van de vluchtelingen uit derdewereldlanden in plaats van de ‘eigen’ Europese regio zoals de Hongaren (Fernhout, 1990). Opvang in de regio is vandaag de dag nog altijd een belangrijk standpunt voor de hedendaagse Nederlandse regering ten aanzien van de Syrische vluchtelingenstroom. Dit zal in de analyse verder worden toegelicht.

2.12 Sociaaleconomische factoren

Ten gevolge van de Hongaarse Opstand ontvluchtten ongeveer 200.000 Hongaren hun thuisland. De vluchtelingen kwamen in Oostenrijk terecht waar het Internationale Rode Kruis hen vlak na het einde van de opstand in kampen huisvestte. Al snel ontstond er een internationale campagne om deze vluchtelingen ook buiten Oostenrijk op te vangen (Bronkhorst, 1990). Nederland verklaarde zich bereid een vastgelegd aantal Hongaren op te nemen (Hellema, 1990). Uit de opvang van Hongaarse vluchtelingen is echter gebleken dat dit allesbehalve hartelijk verliep. Nederland was wel bereid deze groep vluchtelingen op te nemen, maar slechts naar eigen selectieve maatstaven. Ook is reeds in de maatschappelijke relevantie naar voren gekomen dat de komst van Syrische vluchtelingen maatschappelijk het nodige teweeg heeft gebracht omtrent de voorrangspositie die vluchtelingen voorheen op de Nederlandse woningmarkt genoten. Politieke overwegingen omtrent Hongaarse en Syrische vluchtelingen zullen in de analyse uitvoerig behandeld worden.

2.13 Veiligheidsfactoren

Uit dit onderzoek blijkt dat het in het naoorlogse Nederlandse vluchtelingenbeleid het waarborgen van de nationale veiligheid en identiteit tot op de dag van vandaag nog steeds een belangrijk uitgangspunt is gebleken. Zo bestond er in de jaren na 1945 wantrouwen onder Nederlandse ambtenaren tegenover Oost-Europese vreemdelingen. In het decennium 1945-1955 vroegen zo’n duizend personen uit communistische landen om toelating als vluchteling. Ondanks dat deze personen uit landen met door het Westen verafschuwde regimes afkomstig waren, stond toelating ter discussie (Walaardt, 2012). Het waarborgen van de nationale

veiligheid speelt ook vandaag de dag een belangrijke rol in de toelating van Syrische vluchtelingen. Zo informeerde Broekers-Knol in juni 2020 de Tweede Kamer over de herbeoordeling van een groot aantal Syrische asielzaken, met als doel deze zaken opnieuw te beoordelen op indicaties van mogelijk gepleegde internationale en terroristische misdrijven omwille van de nationale veiligheid. Het gaat hier om een herbeoordeling van 12.570 zaken, waarbij in 63 zaken aanleiding voor nader onderzoek werd gezien naar door vluchtelingen gepleegde misdaden die een gevaar voor de nationale veiligheid vormen (Kamerbrief Broekers-Knol, 2020). De precieze veiligheidsbezwaren die bij de toelating van zowel Hongaarse als Syrische vluchtelingen een rol speelden zullen in de analyse nader uitgewerkt worden.

2.14 Juridische factoren

In het eerste decennium na de Tweede Wereldoorlog hadden enkele internationale verdragen invloed op het proces van toelating van vluchtelingen. Belangrijk was de niet-bindende Verklaring van de Rechten van de Mens uit 1948. Artikel 14 van deze verklaring bood ieder individu het recht om een aanvraag tot toelating als vluchteling in te dienen. De verklaring bevatte de bepaling dat iedereen bescherming verdiende tegen vervolging. Onder vervolging werd in dit kader een ‘ingrijpende bedreiging van leven en vrijheid’ verstaan (Walaardt, 2012). In het verlengde van deze niet-bindende internationale verklaring uit 1948 kwam enkele jaren later in Genève het *Verdrag betreffende de Status van Vluchtelingen* tot stand. Wat betreft de verdragen lijkt er derhalve sprake te zijn van institutionele verandering. Dit Vluchtelingenverdrag was het directe gevolg van een resolutie van de VN-commissie voor de Rechten van de Mens. In deze resolutie werd de secretaris-generaal van de VN verzocht een onderzoek in te stellen naar de bescherming van staatloze personen en aanbevelingen te doen voor de oplossing van hun problemen. Tijdens de voorbereidingen over de te nemen maatregelen werd besloten een onderscheid te maken tussen ‘staatlozen’ en ‘vluchtelingen’. Al snel werd een ontwerpverdrag voor vluchtelingen voorbereid. In Genève werd in juli 1951 een conferentie bijeengeroepen om het ontwerpverdrag te bespreken en een Vluchtelingenverdrag op te stellen. 26 staten namen deel aan deze conferentie (Ten Doesschate, 1985). Nederland ondertekende het Verdrag van Genève in 1951, maar het parlement ratificeerde dit internationale verdrag pas in 1957. In de tussenperiode gold het verdrag niet, maar beleidsbepalers hielden wel al rekening met de inhoud van het verdrag (Walaardt, 2012). De aard en de nog altijd onverminderde invloed van het Vluchtelingenverdrag op het hedendaagse vluchtelingenbeleid zal in de analyse nader besproken worden.

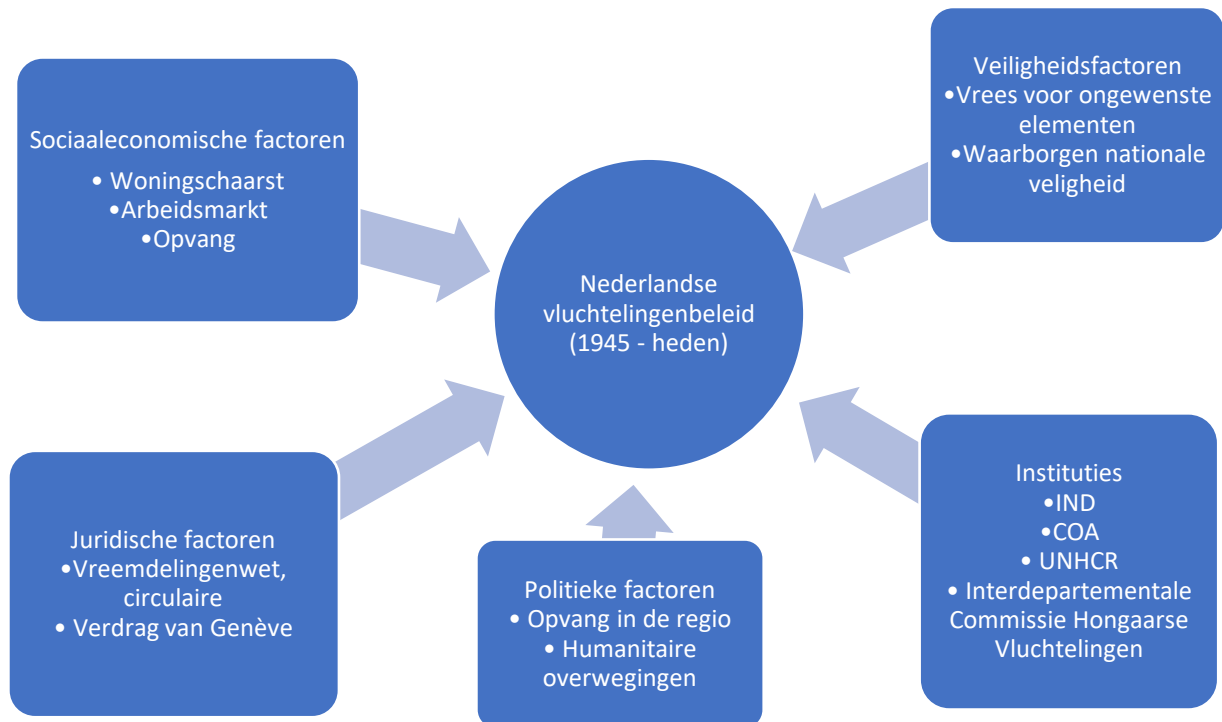
2.15 Conceptueel model

Zoals in dit theoretisch kader betoogd spelen, historisch beschouwd, verschillende soorten factoren een rol in de uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid sinds het einde van

de Tweede Wereldoorlog. De belangrijkste factoren worden in onderstaande figuur overzichtelijk per categorie weergegeven:

Figuur 1

Conceptueel model



Er is bij dit conceptueel model bewust voor gekozen om geen hypothese(s) toe te voegen, omdat de hoofdvraag van dit onderzoek breed opgesteld is en een open einde kent. Het betreft hier immers een bestuurskundig historisch onderzoek, waarbij het gaat om het aannemelijk maken van relaties in plaats van deze te kwantificeren. Daarnaast vindt het onderzoek over een brede tijdspanne plaats, wat binnen bestuurshistorisch onderzoek belemmerend werkt om sociale veranderingen aan de hand van causale relaties te kunnen verklaren (Raadschelders, 2000).

In de analyse zullen aan de hand van de hierboven geanalyseerde historisch-institutionele benadering relevante factoren en instituties rondom de Hongaarse en Syrische vluchtelingenstroom beschreven en vervolgens geanalyseerd worden om uiteindelijk een antwoord te kunnen krijgen op de onderzoeksvraag: *Hoe verhoudt het asielbeleid van 1956 met betrekking tot de Hongaarse vluchtelingen en dat van 2015 met betrekking tot de Syrische vluchtelingen zich tot elkaar en hoe laten overeenkomsten en verschillen zich verklaren?* Voor de analyse wordt van historische literatuur, Kamerstukken, notulen van de ministerraad en artikelen gebruik gemaakt. Daarnaast worden er bronnen vanuit de IND en media-artikelen geraadpleegd. Voordat er tot analyse kan worden overgaan, volgt nu eerst een

casusbeschrijving waarin de aard van zowel de Hongaarse als Syrische vluchtelingenstroom en hun komst naar Nederland uiteengezet wordt.

Casusbespreking

Allereerst volgt in deze casusbeschrijving een uiteenzetting over de aanloop naar de Hongaarse Opstand. De opstand zelf en de daaropvolgende vluchtelingenstroom naar Nederland in 1956 worden ook beschreven. De achtergronden voor wat betreft de Hongaarse vluchtelingenstroom zullen op basis van de in de bibliografie vermelde boeken van, Hellema, Ten Doesschate en Walaardt gereconstrueerd worden. Op deze manier ontstaat een goed beeld van de omvang en aard van zowel de opstand als de daaropvolgende vluchtelingenstroom en hoe deze mensen in het Nederland van de jaren vijftig ontvangen werden.

Na reconstructie van de Hongaarse vluchtelingenstroom zal hetzelfde voor de Syrische vluchtelingen gebeuren. Aan de hand van het artikel van *IsGeschiedenis* zal een bondige samenvatting over het begin van de nog altijd voortdurende oorlog in Syrië gegeven worden. Daarnaast zal het aantal naar Nederland gevluchte Syriërs aan bod komen. In tegenstelling tot de Hongaarse Opstand zal er niet uitvoerig bij de aard van de Syrische Burgeroorlog stilgestaan worden vanwege de complexiteit van het huidige conflict. Sinds het begin van de oorlog in 2011 is het aantal actieve gewapende groeperingen in Syrië enorm toegenomen. Er is allang geen sprake meer van een eenduidig conflict tussen het Assad-regime enerzijds en rebellen anderzijds. Zo schreef het ministerie van Buitenlandse Zaken in 2019 dat er, naarmate het conflict voortduurde, verschillende groeperingen en landen bij de gewapende strijd in Syrië betrokken zijn geraakt. Naast het Syrische regeringsleger zijn onder meer Russische strijdkrachten, extremistische islamistische groeperingen zoals Islamitische Staat (IS), facties van de gewapende oppositie, door Koerden geleide strijdkrachten, de VS, Turkije, Iran en Israël in Syrië actief (Buitenlandse Zaken, 2019).

Dit maakt het onhaalbaar om het gehele verloop van de Syrische Burgeroorlog sinds 2011 bondig te schetsen, er is in tien jaar tijd te veel gebeurd om op te kunnen noemen. Bovendien zou dit het doel van het onderzoek voorbyschieten. Dit is ten aanzien van de Hongaarse Opstand niet het geval, aangezien de aard van deze opstand belangrijk is voor de wijze waarop er maatschappelijk en politiek over deze groep vluchtelingen in Nederland gedacht werd. Met betrekking tot de Syrische Burgeroorlog is dit minder zichtbaar het geval. Dit zal in de analyse nader worden toegelicht. De casusbeschrijving ten aanzien van Syrië zal zich, na uiteenzetting van de oorsprong van het conflict, dan ook voornamelijk richten op het aantal naar Nederland gevluchte Syriërs en de wijze waarop zij tot op de dag van vandaag worden opgevangen.

3.1 Vooravond Hongaarse Opstand

Na het einde van de Duitse bezetting tijdens de Tweede Wereldoorlog vergrootte de Hongaarse Socialistische Arbeiderspartij (HSA) via de steun van de Sovjet-Unie haar macht in Hongarije. Onder leiding van stalinist Mátyás Rákosi begon de HSA met de opbouw van

een socialistisch Hongarije naar Sovjet-model (Ten Doesschate, 1985). In de jaren 1949-1953 werd in Hongarije een harde gemodelleerde economische politiek doorgezet, waarbij er sprake was van absolute trouw aan Moskou en iedere vorm van kritiek op deze Sovjet-koers onderdrukt werd (Hellema, 1990).

Na de dood van Sovjet-dictator Jozef Stalin in 1953 kreeg Hongarije als gevolg van de destalinisatie in de Sovjet-Unie meer ruimte om een zelfstandigere politiek naar eigen inzichten te gaan voeren. Deze liberalisering vond ook binnen de HSA plaats. Na Stalins dood werd Rakosi van een falend industrie en landbouwbeleid beschuldigd, waarna Imre Nagy naar voren geschoven werd als premier (Ten Doesschate, 1985). Op 4 juli 1953 werd Nagy premier. Nagy maakte in een speech de politiek van de “nieuwe koers” bekend. Nagy kondigde aan amnestie te verlenen aan politieke gevangenen, interneringskampen af te schaffen en sociale en economische hervormingen in te voeren door onder meer voorrang te geven aan consumptiegoederen boven de zware industrie. Deze aankondigingen maakten Nagy op dat moment zeer geliefd onder delen van de Hongaarse bevolking (Ten Doesschate, 1985). In 1955 zou Nagy echter tijdelijk worden afgezet wegens ‘rechtse afwijkingen’ (Hellema, 1990).

Dankzij de van de stalinistische koers afwijkende premier Nagy groeide in de jaren 1953-1956 het openlijke verzet tegen de Sovjet-Unie in Hongarije. Er heerste binnen Hongarije veel onvrede over de economische politiek. Een proces van politieke desintegratie werd in gang gezet. Met name in intellectuele kring nam de opstandigheid toe, wat zich tot diep binnen de HSA uitstrekte. Midden oktober 1956 verlieten ongeveer drieduizend studenten de officiële, aan de HSA gebonden, studentenbeweging, waarna er een onafhankelijke organisatie werd opgericht. De universiteiten en intellectuelen speelden vervolgens een belangrijke rol in de gebeurtenissen die tot de Hongaarse Opstand zouden leiden.

Op 22 oktober 1956 werd tijdens een massaal bezochte discussiebijeenkomst aan de universiteit in Boedapest een radicaal eisenprogramma geformuleerd. Zo werden er vrije verkiezingen en het vertrek van de in Hongarije aanwezige Sovjet-troepen geëist. Tevens werd er een demonstratie in het centrum van Boedapest aangekondigd (Hellema, 1990).

3.2 Hongaarse Opstand

De uit diepe onvrede voortkomende demonstratie van 23 oktober 1956 vormde het begin van de Hongaarse Opstand. De massale demonstratie liep uit op een gewapende opstand toen de staatsveiligheidspolitie het vuur op een vreedzaam betogende menigte opende. De staatsveiligheidspolitie en de HSA kregen de situatie niet onder controle, mede doordat het Hongaarse leger de kant van de demonstranten koos (Ten Doesschate, 1985). Het gezag van de HSA werd razendsnel ondermijnd. Men bleek niet in staat adequaat op de massale uitbarsting van kritiek en ontevredenheid te reageren. De bestaande politieke orde bleek in de

ogen van het merendeel van de Hongaarse bevolking geen enkele legitimiteit te bezitten (Hellema, 1990).

Toenmalig partijleider Ernő Gerő riep de hulp van de Sovjet-troepen in, die op dat moment nog altijd in Hongarije gelegerd waren. De eerste Sovjet-tanks arriveerden in Boedapest op 24 oktober. Ondertussen was op 23 oktober het Centrale comité van de HSA bijeengekomen en werd besloten Nagy opnieuw tot premier te benoemen en de staat van beleg af te kondigen. Op deze wijze hoopte de autoriteiten de opstand onder controle te krijgen.

Op 26 oktober willigde Nagy enkele eisen van de opstandelingen in. Hij stelde een regering samen, waarin ook enkele niet-communisten werden opgenomen. Er werd amnestie beloofd aan demonstranten die gewapend aan de opstand hadden deelgenomen. Op 28 oktober kondigde Nagy het staakt-het-vuren af en stelde hij vrije verkiezingen en een meerpartijstelsel in het vooruitzicht. Op 30 oktober verklaarde Nagy dat het eenpartijstelsel was afgeschaft. Tevens riep hij de Sovjet-Unie op om haar troepen terug te trekken uit Hongarije (Ten Doesschate, 1985).

Toen de Sovjet-troepen zich op 1 november 1956 nog niet uit Hongarije hadden teruggetrokken stapte Hongarije uit het Warschaupact en verklaarde het land zich neutraal. Op deze dag verzocht Nagy de VN de neutraliteit van Hongarije te verdedigen. De Sovjet-Unie accepteerden deze ontwikkelingen niet, waarna op 4 november Sovjet-troepen voor de tweede maal Boedapest binnenvielen (Ten Doesschate, 1985). Opstandelingen werden omsingeld en tanks reden de straten binnen. De opstandelingen trachtten de tanks met molotovcocktails tegen te houden en vroegen het Westen via radio's om hulp (Walaardt, 2012).

De Sovjet-overmacht bleek echter te groot. Diezelfde dag nog werd de Sovjet-controle over Hongarije hersteld. Nagy en zijn kameraden vluchtten naar de Joegoslavische ambassade en er kwam een nieuwe regering onder leiding van János Kádár. Deze wist zich dankzij de aanwezigheid van het Sovjet-leger te handhaven. Een harde periode van repressie werd ingeluid. Opposanten werden op omvangrijke schaal gearresteerd, er vonden processen tegen revolutionaire activisten plaats en er waren executies (Hellema, 1990). Na het neerslaan van de Hongaarse Opstand en de vlucht van Nagy werd Hongarije opnieuw volledig door de Sovjet-Unie beheerst. De opstand kostte tienduizenden Hongaren het leven (Ten Doesschate, 1985). Door het harde optreden van de Sovjet-Unie ontstond er in West-Europese landen veel solidariteit met het lot van de Hongaarse opstandelingen.

3.3 De Hongaarse vluchtelingenstroom

Ten gevolge van de opstand waren er van eind oktober tot midden december 1956 zo'n 130.000 Hongaren naar Oostenrijk gevlucht. Tot 4 november 1956 werd de Hongaars-Oostenrijkse grens nauwelijks bewaakt, waardoor vluchtelingen zonder al te veel problemen Oostenrijk konden bereiken. Ten aanzien van de samenstelling van de vluchtelingenpopulatie

valt op dat vooral jonge mensen uit Hongarije vluchtten. Men schatte dat meer dan 60% van de vluchtelingenpopulatie uit tieners en jonge arbeiders bestond. Het merendeel van de werkende mensen bestond uit geschoolde en ongeschoolde fabrieksarbeiders. Er bevonden zich weinig boeren onder de vluchtelingen. Wel waren er onder de vluchtelingenstroom veel gebroken gezinnen, alleenstaande minderjarigen en gezinnen waarvan één ouder ontbrak. Het aantal Hongaarse studenten, waarvan een groot aantal een leidende rol speelde in de opstand werd destijds op 4000 geschat. (Ten Doesschate, 1985).

Zoals vermeld zijn ongeveer 200.000 Hongaren in oktober en november 1956 hun land ontvlucht. Het overgrote deel daarvan werd in eerste instantie in Oostenrijk in kampen opgevangen om vanuit deze kampen naar een nieuwe bestemming te worden doorgezonden (Hellema, 1990). De voornaamste drijfveer van deze vluchtelingen, zoals wel vaker bij deze groepen, was angst. De studenten en arbeiders die actief hadden deelgenomen aan de opstand vreesden na de installatie van de regering-Kádár voor arrestaties. Anderen die niet actief bij de opstand betrokken waren, maar zich in de directe omgeving van het geweld bevonden of over razzia's, arrestaties en deportaties gehoord hadden waren Hongarije uit paniek ontvlucht. Overige vertrekmotieven waren onvrede met de economische situatie in Hongarije of het ontbreken van perspectief op een menswaardig bestaan vanwege de alomtegenwoordige Sovjet-invloed (Ten Doesschate, 1985). Al snel zou Nederland met een deel van de 200.000 gevluchte Hongaren te maken krijgen.

3.4 Komst naar Nederland

Volgens de Oostenrijkse regering waren er reeds tijdens de opstand al 15.000 Hongaren naar Oostenrijk gevlucht. De door het Rode Kruis gefaciliteerde opvangkampen konden deze explosieve instroom allesbehalve aan. De nood was dus hoog om de Hongaarse vluchtelingen vanuit de Oostenrijkse opvangkampen zo snel mogelijk onder West-Europese staten te verdelen. Nederland was één van deze bestemmingen. Het kabinet-Drees IV bracht een verklaring uit waarin het haar afschuw over de gebeurtenissen en slachtoffers in Hongarije uitsprak. Al tijdens de ministerraad van 5 november 1956 kwam het kabinet tot het besluit om duizend vluchtelingen uit Oostenrijk op te nemen.

Op dezelfde datum besloot het kabinet een *Interdepartementale Commissie voor Hongaarse Vluchtelingen* aan te stellen (Walaardt, 2012). Deze Interdepartementale Commissie had als taak de regering te adviseren inzake het opnemen en integreren van Hongaarse vluchtelingen in Nederland. Om dit te bewerkstelligen moest de Interdepartementale Commissie plannen voorbereiden en de werkzaamheden voor de uitvoering van deze plannen coördineren, voor zover deze uitvoering onder de verantwoordelijkheid van de regering viel. De regeringsverantwoordelijkheid lag in de eerste plaats in het onderhouden van contacten met internationale organisaties als de UNHCR dat met de opvang en verspreiding van Hongaarse vluchtelingen in Oostenrijk belast was. In de Interdepartementale Commissie zaten hoge ambtenaren van Buitenlandse Zaken, Justitie, Maatschappelijk werk, Sociale Zaken,

Volksgezondheid en Algemene Zaken. De Interdepartementale Commissie is in 1956 en 1957 een belangrijk instrument geweest voor het Nederlandse beleid ten aanzien van Hongaarse vluchtelingen (Ten Doesschate, 1985). Zo stelde de Interdepartementale Commissie selectiemissies naar Oostenrijk samen, die de in Nederland op te vangen vluchtelingen selecteerde (Walaardt, 2012).

In de periode van de Hongaarse vluchtelingenstroom speelde de particuliere sector eveneens een grote rol bij de opvang en begeleiding van Hongaarse vluchtelingen in Nederland. In vrijwel elke plaats in Nederland werd een vereniging voor Hongaarse vluchtelingen opgericht. Op nationaal niveau waren de Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp (NFV) en het Nationaal Comité Hulpverlening Hongaarse Volk het belangrijkste. De Nederlandse gemeenten, met hulp van de NFV, bovengenoemd comité en de minister van Maatschappelijk Werk, zorgden voor huisvesting. Zij voerden een actief beleid om Hongaren over Nederland te spreiden. Nadat de Hongaren in Nederland aankwamen, werden zij geplaatst in opvangkampen. Van daaruit kregen zij in kleine groepjes een normale woning toegewezen. Aan Nederlandse burgers verzocht het comité om een financiële bijdrage. Zo werd bejaarden gevraagd een deel van hun pensioen af te staan om de nood van de Hongaarse vluchtelingen te bekostigen (Walaardt, 2012).

Toen de eerste Hongaren in Nederland arriveerden konden zij op een enthousiast onthaal rekenen. Zo was Koningin Juliana hoogstpersoonlijk in Utrecht aanwezig om de eerste groep vluchtelingen bij aankomst in het Hongaars een warm welkom te heten. De komst van deze eerste groep vluchtelingen kon bovendien op veel aandacht van de pers rekenen. De gebeurtenissen in Hongarije lieten het Nederlandse volk destijds sowieso niet onbewogen. Zo vonden er uit protest tegen de gebeurtenissen in Hongarije op 4 november en de daaropvolgende dagen demonstraties plaats bij de kantoorgebouwen van het communistische dagblad 'De Waarheid' en de Sovjet-ambassade in Den Haag (Walaardt, 2012).

De komst van deze Hongaren bevestigde voor veel Nederlanders het idee dat Nederland gastvrij was voor vluchtelingen. Volgens Walaardt (2012) konden de Hongaarse vluchtelingen op de sympathie van het grootste deel van de Nederlandse bevolking rekenen. Kranten benadrukten, over het algemeen, de dapperheid van de Hongaren en het enthousiasme waarmee Nederlanders hen verwelkomden. De Hongaarse vluchtelingen durfden volgens hen de legitimiteit van Moskou in twijfel te trekken. Dit zorgde ervoor dat Hongaarse vluchtelingen met regelmaat als heroïsch betiteld werden. Hongaren konden in Nederland dus op een gastvrij onthaal rekenen.

Daarnaast genoten de Hongaarse vluchtelingen van begin af aan buitengewone belangstelling van het Nederlandse koningshuis. Met name koningin Juliana en prinses Wilhelmina toonden zich zeer begaan met de opvang en het lot van de Hongaarse nieuwkomers. Dit uitte zich onder meer in regelmatige financiële giften, het ter beschikking stellen van paleizen voor

tijdelijk onderdak en bovenal in het afleggen van persoonlijke bezoeken aan de Hongaarse vluchtelingen. De Jaarbeurshallen in Utrecht vormden voor de Hongaarse vluchtelingen de toegangspoort tot Nederland. Hier werden zij in eerste instantie opgevangen, verzorgd en van een slaapplek voorzien. Ook vond hier registratie en verdere administratieve afhandeling plaats. Van daaruit werden de Hongaarse nieuwkomers naar bungalowparken, leegstaande kazernes of particuliere huizen vervoerd (Bos, 2006).

De emotionele reacties in Nederland op de gebeurtenissen in Hongarije en de harde veroordeling van het optreden van de Sovjet-troepen door de pers liet ook het kabinet-Drees IV niet onberoerd. Op 5 november 1956, onmiddellijk na de bloedige interventie, beloofde toenmalig premier Drees duizend Hongaarse vluchtelingen permanent in ons land op te nemen. Na Zwitserland was Nederland het tweede land dat Oostenrijk, wat met een toenemende stroom Hongaarse vluchtelingen te maken kreeg, te hulp schoot. Dit was een belangrijk politiek gebaar van de toenmalige Nederlandse regering.

In de jaren na 1956 is het overgrote deel van de gevluchte Hongaren probleemloos geïntegreerd. Ze werden succesvolle Nederlandse staatsburgers. Veel van de nieuwkomers trouwden met Nederlandse vrouwen en een relatief groot aantal kwam terecht in belangrijke functies in het bedrijfsleven en bij wetenschappelijke of medische instellingen (Bos, 2006). De beleidskaders waarbinnen de Hongaren door het Kabinet-Drees IV toegelaten werden, worden in de analyse behandeld.

3.5 Casusbeschrijving Syriërs

De casusbeschrijving van de Syrische vluchtelingenstroom gaat in op de uitbraak van de Syrische Burgeroorlog, de vluchtelingenstroom, de opvang van de Syriërs en het ontbreken van een warm welkom voor deze groep.

3.6 Uitbraak Syrische Burgeroorlog

Ingegeven door opstanden in het Midden-Oosten en Noord-Afrika, die als de Arabische Lente omschreven worden, kwamen Syrische burgers in 2011 in opstand tegen de Syrische autoriteiten. In maart 2011 vingen de protesten aan, die tot het begin van de Syrische Burgeroorlog zouden leiden. De opstandelingen kwamen uit verschillende standen van de Syrische samenleving. Onder andere de democratische oppositie, politieke islamisten en salafisten, verarmde provincialen en, vrijwel de grootste groep, fundamentalistische soennieten namen deel aan de aanvankelijk ongewapende en vredige protesten tegen het dictatoriale regime van de Syrische president Bashar al-Assad (IsGeschiedenis, z.d.).

De protesten richtten zich tegen de corrupte, seculiere overheersing van de Ba'ath partij en de president, de sjiitische aleviet al-Assad. De demonstranten eisten meer burgerrechten en verregaande politiek-religieuze hervormingen. De grootschalige protesten werden bloedig de kop ingedrukt door de Syrische veiligheidsdiensten, honderden opstandelingen vonden de

dood. Door het bloedige optreden van de Syrische autoriteiten ontstond eind 2011 het Vrij Syrisch Leger, dat aanvankelijk bescherming bood aan demonstranten. In de eerste jaren na 2011 zijn verschillende Europese mogendheden Syrische rebellen, die al dan niet met het Vrij Syrisch Leger samenwerkten, financieel gaan steunen en van wapens gaan voorzien. In 2012 en 2013 stierven tienduizenden burgers, rebellen en soldaten van het Syrische leger door het oorlogsgeweld. In augustus 2013 zette het Assad-regime zelfs een chemische wapenaanval tegen haar eigen burgers in, waarbij honderden doden vielen. Drie maanden later passeerde het aantal doden in Syrië de 120.000 (Kamerbrief Spies, 2012 ; IsGeschiedenis, z.d.).

In de eerste jaren van de oorlog werd de nederlaag van president Assad meermaals als onvermijdelijk beschouwd. Inmiddels heeft het Assad-regime, voor een groot deel dankzij de inmenging van Rusland sinds 2015, weer het grootste deel van het land in handen. De opstand van 2011, die als uiteindelijk doel had Assad te verdrijven, is daarmee mislukt. Syrië is na tien jaar oorlog terug bij af. Intussen zijn minstens elf miljoen burgers ontheemd geraakt (van der Molen, 2020). Op 1 april 2021 meldde het Duitse onderzoeksbureau Statista dat er sinds 2011 minstens 207.000 burgerslachtoffers gevallen zijn in Syrië (Statista, 2021).

3.7 De Syrische vluchtelingenstroom

Veel van de naar Nederland gevluchte Syriërs zijn voor het Assad-regime gevlucht, aangezien dit regime voor vele ernstige mensenrechtenschendingen ten aanzien van de Syrische bevolking verantwoordelijk is. Volgens data van de UNHCR zijn er tot op de dag van vandaag ruim 5,5 miljoen Syriërs voor onder meer het voortdurende oorlogsgeweld en de wreedheden van aanwezige partijen zoals het Assad-regime gevlucht. Van deze 5,5 miljoen Syriërs zijn velen naar andere landen in de regio en Turkije gevlucht (UNHCR, 2021). Dit enorme aantal is dus exclusief het aantal Syriërs dat naar Europa gevlucht is en geeft de enorme omvang van het conflict aan.

Sinds het begin van de burgeroorlog kreeg ook Nederland met de massale komst van Syrische vluchtelingen te maken. Uit openbare data van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) komen de volgende gegevens naar voren over het aantal in Nederland wonende Syriërs in de periode 2011-2020:

Tabel 1: Aantal in Nederland wonende Syriërs

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
10.059	11.025	11.665	13.744	22.568	43.838	72.903	90.771	98.090	105.440

Bron: CBS, 6 april 2021

Deze data dienen niet als absoluut voor het aantal ingediende Syrische asielaanvragen per jaar geïnterpreteerd te worden, maar de cijfers geven wel aan dat het aantal naar Nederland gevluchte Syriërs sinds het begin van de oorlog aanzienlijk gestegen is en dit alleen maar

verder zal toenemen naarmate het conflict in Syrië blijft voortduren. Zo meldde staatssecretaris Broekers-Knol tijdens haar beantwoording van Kamervragen (2020) dat er alleen al in de periode 2015 tot en met september 2020 62.270 Syriërs een verblijfsvergunning hebben gekregen op grond van nareis of asiel. Nareis betreft in dit geval de bijbehorende gezinsleden van een meestal meerderjarige man of vrouw, die eerder al alleen naar Nederland is gereisd voor het indienen van zijn of haar asielaanvraag. Van dit aantal bezitten 29.200 Syriërs een zelfstandige verblijfsvergunning asiel en hebben zo'n 33.000 personen een afgeleide nareisvergunning (Kamervragen Broekers-Knol, 2020). Wat betreft de samenstelling van de in Nederland verblijvende Syrische vluchtelingen kan alleen worden vastgesteld dat deze zeer divers is: van gezinnen tot aan alleenstaande minderjarigen, jongvolwassenen of meerderjarige mannen of vrouwen. Bovengenoemde aantallen geven opnieuw de enorme omvang van het conflict in Syrië aan, waar ook Nederland ontegenzeggelijk mee te maken heeft gekregen wat betreft de grote instroom aan Syrische vluchtelingen.

Vergeleken met het hartelijke ontvangst van de Hongaren in de jaren vijftig bestonden er alleen al in de politiek de nodige bezwaren tegen de massale komst van naar Nederland gevluchte Syriërs. Zo waarschuwde PVV-leider Geert Wilders dat onder de Syrische vluchtelingen zich vele jihadstrijders zouden bevinden. Vrouwen zouden niet meer veilig over straat kunnen. VVD'er Malik Azmani voorzag eveneens dat er onder de vluchtelingenstroom jihadstrijders zouden meekomen die een gevaar voor de veiligheid in Europa zouden vormen. Dit pessimistische gedachtegoed ontstond in de zomer van 2015 tijdens het hoogtepunt van de vluchtelingen crisis. Die zomer waren duizenden Syriërs in Nederland gearriveerd. De prognose van Wilders en Azmani was mede op onderzoek gebaseerd: daaruit was immers gebleken dat asielzoekers, vluchtelingen in afwachting van een verblijfsvergunning, ongeveer twee keer zo vaak zouden worden verdacht van een misdrijf als de gemiddelde Nederlander (Stoffelen & de Zwaan, 2020). Deze pessimistische benadering lijkt in schril contrast te staan met hoe er over het algemeen in het Nederland van de jaren vijftig over Hongaarse vluchtelingen werd gedacht.

3.8 Opvang

Voor in Nederland gearriveerde Syrische vluchtelingen geldt, alvorens zij wel of geen verblijfsstatus krijgen, dat zij op verschillende locaties in Nederland, zogeheten asielzoekerscentra (AZC), centraal worden opgevangen. Centrale opvang houdt in dat enkele honderden asielzoekers (meestal tussen 300 en 1000) op één locatie worden gehuisvest, totdat zij duidelijkheid hebben over een eventuele verblijfsvergunning asiel (Entzinger, 2016). Deze gecentraliseerde vorm van opvang wordt door het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA) uitgevoerd. Het COA is een zelfstandig bestuursorgaan en functioneert in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Het ministerie fungeert in deze als opdrachtgever én toezichthouder voor de opvang en begeleiding van onder meer Syrische

vluchtelingen. De politieke verantwoordelijkheid voor het functioneren van het COA ligt bij de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (COA, z.d.-a).

Het COA biedt asielzoekers in afwachting van een verblijfsvergunning onderdak. Na afloop van de asielprocedure biedt het COA de asielzoekers met een verblijfsvergunning opvang totdat zij een huis in een gemeente krijgen toegewezen. Afgewezen asielzoekers mogen nog een korte periode in een AZC wonen om hun vertrek voor te bereiden. Naast opvang zorgt het COA voor begeleiding van asielzoekers bij het vormgeven van hun toekomst in Nederland of het land van herkomst. Zo versterkt het COA de voor vluchtelingen benodigde vaardigheden om regie over hun eigen leven te houden (COA, z.d.-a).

Het Sociaal en Cultureel Planbureau heeft onderzoek naar Syriërs verricht die tussen 1 januari 2014 en 1 juli 2016 een verblijfsvergunning in Nederland kregen. Ook hun partners en kinderen, die als nareizigers naar Nederland kwamen, zijn meegenomen in het onderzoek, dat liep van 2017 tot 2019. Uit het onderzoek is onder meer naar voren gekomen dat slechts 11 procent van de Syriërs met een verblijfsvergunning in 2017 werk had. In 2019 was dit percentage tot 34 procent gegroeid. Veel Syriërs bleken van een uitkering te leven. Ruim één op de drie Syrische statushouders heeft te weinig geld om rond te komen, al is slechts 29 procent ontevreden over de financiële situatie volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau. Alleen al in de periode januari 2015 – augustus 2020 schreven 74.000 Syriërs met een verblijfsstatus zich in bij een Nederlandse gemeente (Pak, 2020). Vergeleken met de Hongaren, die op termijn belangrijke maatschappelijke functies gingen vervullen, is er dus nog het nodige werk aan de winkel voor Syriërs wat betreft participatie in de Nederlandse samenleving. Een mogelijke verklaring voor deze geringere maatschappelijke bijdrage van deze groep nieuwkomers is dat zij, mede dankzij de ongestuvige retoriek van sommige Nederlandse politici, bij binnenkomst op nog grotere achterstand komen te staan ten opzichte van de oorspronkelijke Nederlanders.

Uit de beschrijving van deze twee cases wordt nu al duidelijk dat er grote verschillen zitten tussen beide vluchtelingenstromen, bijvoorbeeld als het gaat om aantallen en om de politieke besluitvorming. Deze verschillen worden in de analyse nader onderzocht.

Analyse

Nu in de casusbeschrijving beschreven is hoe beide typen vluchtelingenstromen ontstaan zijn en hoe de nieuwkomers in Nederland ontvangen werden, wordt in dit hoofdstuk bij de totstandkoming van relevant vreemdelingenbeleid wat betreft Hongaarse en Syrische vluchtelingen stilgestaan. Zoals in de leeswijzer vermeld wordt dit aan de hand van de in het theoretisch kader benoemde factoren en instituties geanalyseerd. Daarbij zullen achtergronden, beleidskaders, organisatorische beleidsaspecten, nationale en internationale beleidsinstrumenten zoals de vreemdelingenwet en circulaire en het Verdrag van Genève afzonderlijk belicht worden. Tevens zullen de politieke omstandigheden ten aanzien van de Hongaarse en Syrische vluchtelingenstroom aan bod komen. Sociaaleconomische, juridische en sociaal maatschappelijke factoren die van invloed zijn op het asielbeleid toen en nu worden eveneens nader onderzocht. Op grond van bovenstaande facetten zullen overeenkomsten en verschillen tussen beide vluchtelingenstromen naar voren komen. Allereerst wordt bij de politieke overwegingen en beleidskaders ten aanzien van de Hongaarse vluchtelingen stilgestaan.

4.1 Politieke afwegingen Hongaarse vluchtelingen

Voor een analyse van de politieke afwegingen en beleidskaders waarbinnen de Hongaren door het kabinet-Drees IV werden toegelaten, spelen de in de bibliografie vermelde boeken van Bronkhorst, Hellema, Ten Doesschate en Walaardt opnieuw een rol. Daarnaast zijn de originele, bij het Nationaal Archief opgevraagde, notulen van de ministerraad van november en december 1956 bestudeerd.

Volgens Walaardt (2012) waren christelijke naastenliefde en humanitaire overwegingen de belangrijkste politieke argumenten van het kabinet-Drees IV om Hongaarse vluchtelingen te hulp te schieten. Tijdens de ministerraad van 5 november 1956 werd een verzoek van de UNHCR goedgekeurd om duizend Hongaren in Nederland op te nemen (Walaardt, 2012). Op 19 november 1956 werd het aanvankelijke quotum van duizend naar tweeduizend verhoogd. Op 26 november kwam er een hernieuwd verzoek van de UNHCR om nog meer dan de reeds toegezegde tweeduizend Hongaarse vluchtelingen op te nemen, aangezien er in een kleine maand tijd ruim 80.000 Hongaren na het einde van de opstand naar Oostenrijk waren gevlucht. De situatie in de Oostenrijkse opvangkampen werd daardoor steeds nijpender (Nationaal Archief, 1956). In de eerste weken na de opstand was er dus een acute noodsituatie ontstaan voor wat betreft de plotselinge massale komst van Hongaren naar het Westen. Deze nood werd bevestigd door het hernieuwde verzoek van de UNHCR aan Nederland op 26 november en geeft blijk van de coördinerende rol van het instituut UNHC in de eerste weken na de opstand. De Hongaarse vluchtelingen kregen voor hun komst naar Nederland van de UNHCR een vluchtelingenstatus. Door dit besluit van de UNHCR hoefden Hongaarse vluchtelingen niet, zoals sinds de Tweede Wereldoorlog gebruikelijk is, de Nederlandse asielprocedure te doorlopen (Walaardt, 2012).

Uit de ministerraad notulen blijkt dat het kabinet meermaals verrast werd door de herhaaldelijke oproepen van de UNHCR om meer vluchtelingen op te nemen. De in de casusbeschrijving aangehaalde *Interdepartementale Commissie voor Hongaarse Vluchtelingen* bleek niet in staat om deze oproepen van tevoren aan te zien komen. De Interdepartementale Commissie gaf de ministerraad zoals vermeld vooral adviezen ten aanzien van de opvang van de Hongaren in Nederland, terwijl er nauwelijks adviezen gegeven werden ter verbetering van het lot van de vluchtelingen (Ten Doesschate, 1985). Dit maakt in combinatie met de genoemde tweedeling binnen de Interdepartementale Commissie dat er zowel vanuit het kabinet als de Interdepartementale Commissie een ad-hoc beleid werd gevoerd ten aanzien van de Hongaarse vluchtelingen.

4.2 Sociaaleconomische bezwaren Hongaarse vluchtelingen

Uiteindelijk werd het aantal in Nederland op te nemen Hongaarse vluchtelingen door het kabinet-Drees IV op drieduizend vastgesteld. Toenmalig minister-president Willem Drees (PvdA) en minister van Buitenlandse Zaken Joseph Luns (KVP) wilden een groter aantal voorkomen, aangezien zij meenden dat een hogere instroom van Hongaarse vluchtelingen noodlottig zou zijn voor de na de Tweede Wereldoorlog ontstane bevolkingsgroei in Nederland (Bronkhorst, 1990).

Uit de notulen komt naar voren dat Drees verschillende bezwaren aanvoerde waarom Nederland niet een groter aantal Hongaren kon toelaten. Deze bezwaren of factoren waren voornamelijk sociaaleconomisch van aard. Zo wees Drees naast de explosieve bevolkingsgroei onder meer op het nijpende woningtekort en de beperkte opvangcapaciteit in Nederland. Afgaande op de notulen van 19 november 1956 stelde Drees over het opnemen van een groter aantal Hongaarse vluchtelingen het volgende: *‘De humanitaire overwegingen ten aanzien van het toelaten van Hongaarse vluchtelingen hebben zeker waarde, maar men mag de moeilijkheden van de grote bevolkingsdruk in ons land niet onderschatten’* (Nationaal Archief, 1956). De regering voorzag een te snelle bevolkingsgroei in een klein land als Nederland, waardoor emigratie van bijvoorbeeld Hongaren naar een ander land van overheidswege omarmd werd (Walaardt, 2012).

De Interdepartementale Commissie had als cruciaal adviesorgaan van de ministerraad een belangrijke taak in de uitvoering van het Hongaarse beleid van het kabinet Drees-IV. Zoals vermeld waren hoge ambtenaren van diverse ministeries in de Interdepartementale Commissie vertegenwoordigd. Er werd getracht zo vaak als mogelijk unanieme adviezen aan de regering uit te brengen.

Ten Doesschate (1985) constateert echter dat er sprake was van twee verschillende stromingen binnen de Interdepartementale Commissie. Enerzijds was er een economisch-restrictief gerichte stroming die bestond uit vertegenwoordigers van Justitie, Sociale Zaken en Algemene Zaken. Anderzijds was er een wat meer humanitaire richting die werd

vertegenwoordigd door Buitenlandse Zaken en Maatschappelijk werk. Bij de aan de Nederlandse regering uitgebrachte adviezen blijkt de economische richting de overhand te hebben gehad. Zo was het idee om arbeidskrachten onder de vluchtelingen aan te trekken van laatstgenoemde stroming afkomstig (Ten Doesschate, 1985).

4.3 Beleidskaders Hongaren

De Nederlandse regering wilde naast het zo veel mogelijk inperken van de Hongaarse instroom zelf beslissen en selecteren welke drieduizend vluchtelingen werden toegelaten. De door de Interdepartementale Commissie samengestelde selectiecommissies, vertrokken naar de vluchtelingenkampen in Oostenrijk om een selectie te maken van welke vluchtelingen in Nederland toegelaten konden worden. Bij deze selecties kregen Hongaren met familie in Nederland voorrang. Daarnaast werd geprobeerd om zoveel mogelijk vluchtelingen uit dezelfde stad of streek te selecteren. Bovendien keken de selectiecommissies naar welke vluchtelingen geschikt zouden zijn voor de Nederlandse arbeidsmarkt. De commissies moesten zo veel mogelijk 'goed planbare arbeidskrachten' uitkiezen (Walaardt, 2012). Het kabinet-Drees IV wilde dus enerzijds haar humanitaire intenties tonen, maar anderzijds moest de economie zo veel mogelijk beter worden van de komst van de Hongaarse vluchtelingen. Wederom hadden sociaaleconomische factoren de overhand in de komst van de Hongaren. De beleidskaders voor het beleid omtrent de toelating van Hongaarse vluchtelingen zijn daarmee meer gestoeld op economische motieven dan op humanitaire gronden. Het feit dat er in naam van de Nederlandse regering selectiecommissies naar de Oostenrijkse vluchtelingenkampen gestuurd werden om de 'juiste' vluchtelingen eruit te pikken bewijst dit des te meer.

Met de komst van de Hongaren gold dus: helpen willen we wel, maar de schatkist blijft dicht (Bronkhorst, 1990). Volgens Daan Bronkhorst (1990) moet de houding van de Nederlandse overheid ten aanzien van de Hongaarse vluchtelingen in perspectief geplaatst worden. Ten eerste was de door Nederland opgenomen groep van drieduizend gering ten opzichte van de gehele Hongaarse vluchtelinginstroom. Ten tweede had Nederland, gezien de arbeidsmarkt en de woningvoorraad in de jaren vijftig, gemakkelijk een dubbel aantal kunnen opnemen. Dat dit niet gebeurde was vooral te wijten aan de hardnekkige tegenstand van premier Drees. Het quotum van drieduizend Hongaren werd met grote tegenzin door Drees geaccepteerd en bovendien wentelde Drees de kosten voor opvang grotendeels af op particuliere hulporganisaties (Bronkhorst, 1990). Volgens Duco Hellema (1990) toonde Nederland in de Hongaarse periode zich als een 'zuinig boekhouder': de premier wilde zich hulpvaardig tonen, maar het mocht niet te veel kosten. In de bestudeerde ministerraad notulen kwamen veelvuldig bezwaren terug zoals de schadelijke gevolgen voor de Nederlandse arbeidsmarkt, de woningmarkt, alsmede de bevolkingsgroei door de komst van Hongaarse vluchtelingen. Hoe meer Hongaarse vluchtelingen er toegelaten zouden worden, hoe groter de problemen op deze terreinen, was de gedachte.

4.4 Veiligheidsfactoren binnen het Hongaarse toelatingsbeleid

Naast bovenstaande economische overwegingen hadden de selectiemissies eveneens tot doel om zigeuners en politiek en crimineel ongewensten te weren. Bovenal moesten de selectiemissies ter waarborging van de nationale veiligheid voormalig communisten weren (Bronkhorst, 1990). Deze fixatie op afwijkende denkbeelden, etniciteit en antecedenten van Hongaarse nieuwkomers was niet alleen bij de selectiemissies in Oostenrijk, maar ook na aankomst in Nederland het geval. Zo bestond er het vermoeden bij ambtenaren van Justitie dat onder de Hongaarse vluchtelingen communistische spionnen aanwezig waren. Deze angst voor communistische spionnen leidde onder meer tot de opening van interneringskamp de Rozenhof. In Nederland gearriveerde Hongaren werden naar de Rozenhof gestuurd indien de minister van Justitie besloot dat nader onderzoek naar de persoonlijke antecedenten van deze nieuwkomers noodzakelijk was. De kans op het verkrijgen van inlichtingen over de achtergronden van Hongaarse vluchtelingen werd op deze manier groter geacht. Aan de hand van verhoren door de plaatselijke vreemdelingenpolitie probeerde men te onderzoeken in hoeverre een Hongaarse vluchteling ongewenste communistische sympathieën had (Walaardt, 2012). Om in de woorden van toenmalig minister van Justitie Donker te spreken: *‘Het ligt voor de hand dat er met nauwgezetheid gewaakt dient te worden tegen de infiltratie van ons land door politiek ongewenste elementen’* (Berghuis, 1999). Vanuit dit perspectief was toelating van Hongaarse vluchtelingen uit angst voor communistische spionnen ongewenst, maar ongelimiteerde detentie van Hongaarse vluchtelingen stuitte op humanitaire bezwaren (Walaardt, 2012).

4.5 De rol van UNHCR bij de opvang

Wat betreft de opvang van de Hongaarse vluchtelingen is de rol van de UNHCR onderzocht. De belangrijkste taak van de UNHCR is de internationale bescherming van vluchtelingen in juridisch en politiek opzicht. Gezien de voortdurende veranderingen in vluchtelingenstromen is sinds het moment van oprichting in 1950 decentralisatie van het vluchtelingenprobleem het belangrijkste doel van de UNHCR geweest, waarbij de verantwoordelijkheid voor vluchtelingen bij nationale regeringen en bijbehorende particuliere organisaties gelegd wordt (Berghuis, 1999). Los van het feit dat de UNHCR zelf ook vluchtelingen in de regio in lokale kampen opvangt, kan gesteld worden dat de UNHCR al snel in bovenstaande opzet geslaagd is.

Zoals eerder vermeld speelde de UNHCR een fundamentele rol in de komst van de Hongaarse vluchtelingen naar Nederland. Verzoeken tot opname van Hongaarse vluchtelingen aan de Nederlandse regering werden meermaals door de UNHCR ingediend. De Nederlandse regering stemde hier mee in, zij het met een beperkter aantal dan de UNHCR wenste. Desalniettemin was de verdeling van Hongaarse vluchtelingen over West-Europese landen aan geen enkel andere actor dan de UNHCR te danken (Walaardt, 2012).

De UNHCR blijkt in zowel de Hongaarse als Syrische periode een belangrijke coördinerende rol gespeeld te hebben en nog steeds te spelen in de oplossing van het vluchtelingenvraagstuk op gebied van opvang en spreiding van vluchtelingen over verschillende landen. Zo speelt de UNHCR een belangrijke rol in het rapporteren van oorlogssituaties zoals het totale aantal gevluchte personen uit Syrië sinds het begin van de oorlog in 2011 (Vluchtelingenwerk Nederland, z.d.-a). Daarnaast ontwikkelt de UNHCR zelfstandige hulpprogramma's voor humanitaire hulpverlening in huidige conflictgebieden zoals Syrië. Nederland draagt dan ook jaarlijks financieel bij aan de activiteiten van de UNHCR (Kamerbrief Spies, 2012). Binnen bovenstaande activiteiten van de UNHCR was er in de jaren vijftig slechts beperkt sprake van een gezaghebbend karakter tegenover nationale regeringen. In de Hongaarse periode was het toelatingsbeleid voor vluchtelingen, gezien bovengenoemd quotum van het kabinet Drees-IV, een overwegend nationale bevoegdheid.

4.6 Verdrag van Genève

Uit bovenstaande analyse volgt dat het kabinet Drees-IV herhaaldelijke verzoeken van de UNHCR weigerde om meer dan de reeds toegezegde drieduizend Hongaarse vluchtelingen op te nemen. De daaropvolgende decennia zou dit echter fundamenteel anders zijn wat betreft de uitvoering van het Verdrag van Genève. Op 22 april 1954 trad het Verdrag van Genève, ook wel bekend als het Vluchtelingenverdrag, in werking met als doel vluchtelingen van een aantal basisrechten te verzekeren. Zoals vermeld ondertekende Nederland het Verdrag van Genève in 1951, maar werd het verdrag pas in 1957 door het parlement geratificeerd. Het verdrag kent enkele cruciale bepalingen voor de uitvoering van het nationale vluchtelingenbeleid. Zo geeft artikel 1A, lid 2 een omschrijving van wie onder een vluchteling dient te worden verstaan: *elke persoon die ten gevolge van gebeurtenissen welke voor 1 januari 1951 plaatsgevonden en uit gegronde vrees voor vervolging wegens ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van bovengenoemde vrees, niet wil invoeren* (Ten Doesschate, 1985). Bovenstaande datumgrens illustreert dat het Vluchtelingenverdrag aanvankelijk alleen betrekking had op vluchtelingen van wie de vluchtmotieven waren terug te voeren op gebeurtenissen van voor 1951. De datumgrens was aanvankelijk opgenomen, omdat de verdragstaten zo wisten waartoe zij zich verplichtten. In de loop van de jaren zestig veranderde de herkomstlanden van vluchtelingen en hun vluchtmotieven echter. Dit zorgde ervoor dat de datumgrens per 1968 kwam te vervallen (Walaardt, 2012). Het Verdrag van Genève en haar verdragsdefinitie wie wel of geen vluchteling is, heeft nog altijd een belangrijke juridische status binnen de uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid. Derhalve is dit Verdrag van Genève een goed voorbeeld van institutionele verandering.

Bij bovenstaande definitie van vluchtelingschap moet sprake zijn van 'gegronde vrees'. Deze vrijblijvende bepaling heeft tot veel discussie geleid, maar er is in ieder geval consensus dat

‘gegronde vrees’ niet als hoogstpersoonlijke ervaring moet worden opgevat. Het moet gaan om een vrees waarvoor objectieve redenen zijn aan te wijzen. Een belangrijke graadmeter hiervoor is de mate waarin mensenrechten in een bepaald land worden nageleefd. De feitelijke politieke en sociale situatie in het land van herkomst van een vreemdeling zijn in dit verband van groot belang. Ten aanzien van het begrip ‘vervolging’ staat vast dat deze van een overheidsorgaan in het land van herkomst afkomstig moet zijn. Met ‘vervolging’ worden repressieve overheidsmaatregelen of willekeurige bejegening door overheidsorganen bedoeld. Een laatste bepaling binnen de definitie van vluchteling is dat uitsluitend diegene die zich buiten het land van herkomst bevindt voor de definitie van verdragsvluchteling in aanmerking komt (Ten Doesschate, 1985).

Het Vluchtelingenverdrag bevat drie bepalingen ten aanzien van toelating en uitzetting van vluchtelingen. Artikel 33 is voor alle vluchtelingen van toepassing. Hierin wordt het verbod op refoulement (non-refoulement) vastgelegd. Dit betekent dat geen enkele verdragsstaat een vluchteling mag uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied, waar zijn leven of vrijheid worden bedreigd. De non-refoulement bepaling geldt ook voor vluchtelingen die zich aan de grens van een verdragsstaat, in het zogenaamde niemandsland, bevinden. Artikel 31 heeft betrekking op vluchtelingen die illegaal het land van ontvangst zijn binnengekomen. De verdragsstaten mogen hen voor deze daad niet bestraffen, maar dienen de vluchtelingen een redelijke termijn te geven waarin zij kunnen proberen om toegang tot een ander land te krijgen. De derde bepaling is artikel 32, daarin wordt vastgesteld dat rechtmatig op het grondgebied van een verdragsstaat verblijvende vluchtelingen alleen om redenen van nationale veiligheid of openbare orde mogen worden uitgezet (Ten Doesschate, 1985).

Bovengenoemde bepalingen geeft Nederland als deelnemer van het Verdrag van Genève ruimte om toelating van vluchtelingen te weigeren. Het verdrag verplicht de aangesloten landen niet tot asiolverlening of internationale bescherming. Het is aan de staten zelf om te bepalen welke vreemdelingen voor bovenstaande verdragsdefinitie van vluchtelingschap in aanmerking komen. Het non-refoulement beginsel dient te allen tijde te worden nageleefd. Het verdrag heeft een declaratoir karakter. Dit betekent dat een vluchteling niet hoeft te wachten op een uitspraak van de bevoegde autoriteiten in het land van ontvangst.

Vreemdelingen die een beroep doen op het vluchtelingschap op grond van artikel 31-33 mogen niet over de grens worden gezet voordat is vastgesteld of zij wel of geen vluchteling overeenkomstig de definitie uit het verdrag zijn.

Sinds deelname aan het Verdrag van Genève is het voor Nederland niet langer mogelijk om vreemdelingen naar een land terug te sturen waarvan zij stellen dat hun leven of vrijheid er bedreigd wordt (Ten Doesschate, 1985). Vreemdelingen komen voor de vluchtelingenstatus in aanmerking als er aangetoond is dat iemand, zoals het Vluchtelingenverdrag stelt, redenen heeft voor *‘a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion’* (Entzinger, 2016). De

hedendaagse toetsing van deze ras, religie, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep en politieke overtuiging criteria, per asielaanvraag, maakt dat het Nederlandse vluchtelingenbeleid sinds deelname aan het Verdrag van Genève ingrijpend is gewijzigd ten opzichte van de Hongaarse periode. Bovendien hoefde deze toetsing destijds niet plaats te vinden, omdat de Hongaarse vluchtelingen al voor hun komst een vluchtelingenstatus hadden gekregen van de UNHCR en Nederland dit internationale verdrag pas in 1957 ratificeerde.

Het Verdrag van Genève speelt nog altijd, zoals eerder vermeld, een belangrijke rol in de toelating van hedendaagse Syrische vluchtelingen. Alvorens op deze actuele beleidskaders wordt ingegaan, zal eerst naar de gewijzigde vorm van vluchtelingenopvang en bijbehorende instituties sinds de jaren vijftig gekeken worden.

4.7 Van decentrale naar centrale opvang

Zoals eerder beschreven moest de opvang van Hongaarse vluchtelingen in de jaren vijftig zo veel mogelijk door particuliere instellingen worden bekostigd. Deze aanpak bevestigt de notie van Hellema over Nederland als 'zuinig boekhouder' tijdens het Hongaarse tijdperk. Dit werd eens te meer in de bestudeerde notulen van de ministerraad van eind 1956 bevestigd. Zo sprak Drees op 5 november de wens uit dat Hongaarse vluchtelingen bij voorkeur naar buurlanden moesten worden gebracht waar meer ruimte was om hen onder te brengen. Enkele dagen later, toen het quotum nog op duizend vluchtelingen stond, begreep Drees niet waarom er een Oostenrijkse trein met 1300 Hongaren, in plaats van duizend, klaarstond. Drees begreep dat hij deze overschrijding van 300 vluchtelingen niet kon weigeren, maar sprak wel de wens uit een aantal van deze vluchtelingen naar België in plaats van Nederland te laten komen. Tegelijkertijd sloeg het kabinet een aanbod van de UNHCR af om ter compensatie van de 300 extra vluchtelingen de transportkosten te vergoeden (Nationaal Archief, 1956). Lokale verenigingen en comités zorgden samen met de gemeenten en de minister van Maatschappelijk Werk voor huisvesting. Uitgangspunt van deze decentrale aanpak was om de huisvesting zo veel mogelijk over Nederland te spreiden.

Decentrale organisatie en financiering van vluchtelingenopvang door particuliere instellingen zou tot in de jaren tachtig de norm blijven. Pas eind jarig tachtig werd na een aantal incidenten tot centrale opvang voor het merendeel van naar Nederland gevluchte nieuwkomers overgegaan (Entzinger, 2016). Tot de invoering van de Regeling Opvang Asielzoekers in 1987 was er in Nederland geen officiële centrale asielopvang. Vanaf 1992 werd de verzelfstandiging van de asielopvang verder uitgewerkt tot de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Die wet is sinds 1 juli 1994 van kracht (COA, z.d.-b).

Zoals vermeld is het COA sindsdien met de opvang en begeleiding van asielzoekers belast. Sinds de jaren negentig wordt de opvang van vluchtelingen, vergeleken met de Hongaarse periode, dus wél centraal vanuit de staat gefinancierd via het COA. Dit geldt voor alle

nationaliteiten en dus ook voor de sinds 2011 naar Nederland gevluchte Syriërs, die totdat zij een verblijfsvergunning krijgen op een COA-locatie verblijven.

4.8 IND en omvang

Zoals vermeld is de IND sinds 1994 verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid in Nederland. De afgelopen jaren is gebleken dat bij een explosieve instroom aan vluchtelingen niet alleen in de opvang bij het COA, maar ook bij de verwerking van de asielaanvragen zelf capaciteitsproblemen optreden bij de IND. Zo bedroeg de totale asielinstroom in 2020 19.132. In 2019 ging het om 29.435 asielaanvragen, terwijl er in 2018 30.380 asielaanvragen ingediend werden (IND, 2021a).

Deze getallen tonen aan dat het hedendaagse vluchtelingenvraagstuk van een totaal andere omvang is dan in de Hongaarse periode het geval was. Elk asielverzoek moet immers door de IND afzonderlijk in behandeling worden genomen en op zijn merites worden beoordeeld. Hoeveel tijd dit kost, hangt sterk af van het vluchtverhaal en het varieert ook per land van herkomst. Het verifiëren van een vluchtverhaal is meestal lastig en daarom tijdrovend. Toch moet dit gebeuren, omdat vreemdelingen alleen voor de vluchtelingenstatus in aanmerking komen indien er aangetoond is dat aan één van de bovengenoemde criteria van het Vluchtelingenverdrag voldaan is (Entzinger, 2016). Mede door beperkte capaciteit binnen de IND zijn er de afgelopen jaren langere doorlooptijden in de behandeling van asielaanvragen ontstaan. Dit maakt het voor Syriërs praktisch onmogelijk om direct na aankomst een asielvergunning te verkrijgen, waardoor instituties als de IND en het COA onder druk komen te staan bij een explosieve vluchtelingenstroom.

4.9 Nationale beleidsinstrumenten

De Vreemdelingenwet uit 2000 is een nationaal beleidsinstrument en bevat veel algemene grondslagen, waardoor gelijktijdig met de Vreemdelingenwet de Vreemdelingencirculaire in het leven is geroepen. Hierin staan de meeste beleidsregels en uitvoeringsinstructies uitgewerkt. De Vreemdelingencirculaire bevat het ‘landgebonden beleid’, gerangschikt op nationaliteit, van de IND. Daarnaast worden belangrijke termen in de toetsing van asielaanvragen toegelicht, die ook voor 2000 al een belangrijke rol speelde in het nationale vluchtelingenbeleid.

Belangrijke toetsingskaders in de toelating van vluchtelingen zijn *geloofwaardigheid* en *vrees voor vervolging*. Alvorens hiertoe over te kunnen gaan worden relevante elementen binnen een asielrelaas vastgesteld. Relevante elementen zijn feiten en omstandigheden die in twee categorieën worden onderscheiden.

Allereerst zijn er door de vreemdeling relevante gestelde gegevens die zien op de persoon van de vreemdeling. Daarnaast zijn er door de vreemdeling relevante gestelde gebeurtenissen die reden zijn voor zijn asielaanvraag. Bij de beoordeling van de geloofwaardigheid van deze

elementen betreft de IND de door de vreemdeling ingediende documenten, verklaringen van de vreemdelingen en de mate waarin deze verklaringen passen in al datgene wat bij de IND bekend is over de situatie in het land van herkomst van de vreemdeling.

De persoonlijke verklaringen over hetgeen de vreemdeling in zijn thuisland is overkomen worden aan de hand van ambtsberichten van de Minister van Buitenlandse Zaken en rapporten van internationale organisaties geverifieerd. Vervolgens vindt er een integrale geloofwaardigheidsbeoordeling plaats. Hierbij worden alle relevante omstandigheden van het geval betrokken en in onderlinge samenhang gewogen (Vreemdelingencirculaire, 2000).

Naast beoordeling van de geloofwaardigheid wordt op basis van de verklaringen van de asielzoekende vluchteling de vrees voor vervolging beoordeeld. Daarvoor wordt allereerst het land van herkomst van de vreemdeling vastgesteld. Dit betreft het land waarvan de vreemdeling de nationaliteit heeft. Vrees voor vervolging kan voortkomen uit politieke overtuiging, het belijden van een bepaalde godsdienst, het behoren tot een bepaalde sociale groep of ras die in Nederland als risicogroep is aangemerkt (Vreemdelingencirculaire, 2000). Als vrees voor vervolging wordt geconcludeerd leidt dit in de regel tot het verkrijgen van een verblijfsvergunning asiel voor de periode van vijf jaar. Deze nationaal geformuleerde criteria omtrent vrees voor vervolging vertonen sterke raakvlakken met de criteria waar een vreemdeling aan dient te voldoen om als verdragsvluchteling onder het Verdrag van Genève te vallen. Derhalve is vrees voor vervolging als cruciaal element tot internationaal recht in de vorm van het Vluchtelingenverdrag afkomstig (Walaardt, 2012).

4.10 Inwilligingsgronden

Naarmate de twintigste eeuw vorderde kreeg Nederland steeds vaker met asielzoekende vluchtelingen te maken. Vanaf de jaren zestig kreeg Nederland zoals vermeld steeds vaker met vluchtelingen uit derdewereldlanden met verschillende vluchtmotieven te maken. Deze grote nieuwe groep kon niet zomaar op basis van bovengenoemde verdragsdefinitie uit het Verdrag van Genève als vluchteling erkend worden. De Nederlandse overheid kon of wilde deze groep niet terugsturen en creëerde daarom in 1973 een aparte status voor deze groep (Vijfeeuwenmigratie, z.d.). In de jaren negentig bleven er problemen rond de asielprocedure bestaan. Daarom kwam er in 2000 een nieuwe Vreemdelingenwet, waarmee nationaal de asielprocedure eenvoudiger en sneller viel te regelen. Daarnaast kreeg de politie in deze wet meer bevoegdheden om de verblijfspapieren van vreemdelingen te controleren (Vijfeeuwenmigratie, z.d.). Deze Vreemdelingenwet uit 2000 is nog altijd de actuele wet die de uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid juridisch verantwoord.

Gebaseerd op bovenstaande juridische uitgangspunten blijken vluchtelingen met een A-status verdragsvluchtelingen volgens bovengenoemde bepalingen van het Verdrag van Genève te zijn. Vluchtelingen met de nieuwe B-status worden toegelaten op 'humanitaire gronden'. Het onderscheid tussen de A-status en B-status wordt tot op de dag van vandaag door de IND

toegepast als belangrijk juridisch uitgangspunt en is terug te vinden in artikel 29 van de Vreemdelingenwet (Wettenbank Overheid, 2021).

De B-grond verwijst naar subsidiaire bescherming. Deze toetsing aan subsidiaire bescherming vindt plaats nadat is vastgesteld dat een vreemdeling niet aan de vijf bovengenoemde criteria van het Vluchtelingenverdrag voldoet; de A-grond. Hierbij gaat het om het lopen van een reëel risico op ernstige schade bij eventuele terugkeer in het land van herkomst. Voor zowel de A-status als B-status geldt dat dezelfde verblijfsvergunning asiel voor een periode van vijf jaar wordt verleend en een statushouder zijn gezin naar Nederland over mag laten komen. Het voornaamste verschil tussen de twee inwilligingsgronden is dat de verblijfsvergunning van een subsidiair beschermde eenvoudiger kan worden ontzegd of ingetrokken om redenen van openbare orde (Prins, 2016).

4.11 Politieke overwegingen bij komst Syriërs

Betreffende de komst van de Syriërs is het belangrijk om nu eerst kort op de politieke overwegingen in te gaan. Alleen al sinds 2014 kregen meer dan 70.000 Syriërs een verblijfsvergunning in Nederland (Rosman, 2021). Nog altijd zijn er maandelijks enkele honderden Syriërs die zich in Nederland voor een asielaanvraag melden. De Nederlandse regering stuurt niemand gedwongen terug naar Syrië, het land werd al snel na het begin van de oorlog als onveilig beoordeeld, omdat er zorgen zijn over mensenrechtenschendingen door zowel de Syrische autoriteiten als overige gewapende groeperingen (Rosman, 2021).

Ondanks deze humanitaire overwegingen is het kabinet-Rutte II en III altijd voorstander geweest van opvang in de regio voor Syrische vluchtelingen. Volgens deze visie moeten de regio's waar asielzoekers vandaan komen voor veilige opvang zorgen. Versterking van opvang in de regio moet dan worden gecombineerd met de mogelijkheid tot hervestiging van Syriërs naar Europa als aanvulling op regionale veilige opvang (Rijksoverheid Informatiebericht, z.d.-b). In dit kader stelde minister-president Rutte tijdens een verkiezingsdebat op 11 maart 2021 dat de EU-Turkijedeal uit 2016 ervoor gezorgd heeft dat het aantal Syrische vluchtelingen naar Europa met 90% is afgenomen. Voor oorlogsgeweld vluchtende Syriërs worden sindsdien massaal in Turkije opgevangen, in ruil voor extra financiële steun aan Turkije. Op deze manier moest het aantal migranten dat illegaal naar Europa komt worden teruggedrongen (Europa Nu, z.d.-b). Volgens Rutte dient immigratie te worden ingeperkt om het draagvlak in Nederland voor vluchtelingen hoog te houden (NPO Start, 2021). Uit bovenstaande volgt dat Nederland klaar staat voor in Nederland arriverende vluchtelingen, maar dit niet ten koste van de eigen welvaart moet gaan. Opvang in de regio wordt daarom nog steeds gestimuleerd.

4.12 Beleidskaders Syrische vluchtelingen

In deze analyse worden de actuele beleidskaders binnen de IND omtrent de beoordeling van Syrische asielaanvragen via interne werkinstructies en Kamerstukken nader onderzocht. Zoals vermeld blijft een individuele beoordeling per asielzoekende vluchteling te allen tijde het uitgangspunt. Alleen indien een vreemdeling of echtpaar met minderjarige kinderen naar Nederland is gereisd, vallen deze onder de asielaanvraag van de meerderjarige man of vrouw. Deze IND-normen zijn ten aanzien van Syrische asielaanvragen niet anders.

4.13 Artikel 3 EVRM en risico's bij terugkeer

Dit artikel kent een absoluut verbod op uitzetting als die uitzetting inhoudt dat de betrokken vreemdeling reële risico's loopt bij terugkeer in het land van herkomst. Artikel 3 EVRM behelst het verbod op foltering en onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing. Syrische vreemdelingen die om individuele redenen te vrezen hebben voor vervolging in de zin van het Vluchtelingenverdrag of voor een behandeling zoals beschreven in artikel 3 EVRM komen voor verblijf in Nederland in aanmerking (IND, WI 2013/14).

4.14 Veelvoorkomende B-grond Syriërs

Syrische vluchtelingen komen na een door de IND vastgestelde Syrische herkomst in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, onder b van de Vreemdelingenwet wegens de algemene onveilige situatie in Syrië. Deze B-grond verwijst naar het lopen van een reëel risico op ernstige schade bij eventuele terugkeer in Syrië (Kamerbrief Spies, 2012).

Naast de toetsing of een Syrische vreemdeling voor de A-grond of B-grond in aanmerking komt, wordt individueel getoetst of Nederland of een ander EU-land, waar de Syrische vreemdeling mogelijk eerder al geregistreerd staat of asiel aangevraagd heeft, verantwoordelijk is voor de behandeling van de asielaanvraag (Kamerbrief Spies, 2012).

Bovengenoemde beleidskaders hebben op 5 augustus 2020 tot de volgende wijziging in het landgebonden beleid onder paragraaf C7/27.4.4 van de Vreemdelingencirculaire geleid: *'De IND neemt aan dat een vreemdeling uit Syrië bij of na terugkeer vanuit het buitenland een reëel risico loopt op ernstige schade indien hij geen actieve aanhanger is van het regime. Op grond hiervan komt een vreemdeling uit Syrië die geen actieve aanhanger is van het regime in aanmerking voor een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd op grond van artikel 29, eerste lid, aanhef en onder b, Vw. De IND kan van dit algemene uitgangspunt afwijken als uit individuele feiten en omstandigheden blijkt dat de vreemdeling bij of na terugkeer naar Syrië geen risico (meer) loopt op ernstige schade'* (WBV 2020/18).

Algemeen uitgangspunt hierbij is volgens staatssecretaris Broekers-Knol dat Syrische vreemdelingen bij terugkeer naar Syrië een reëel risico op ernstige schade lopen (Kamerbrief Broekers-Knol, 2019).

4.15 Alternatieve A-grond Syrische dienstweigeraars en deserteurs

Afwijkend van bovengenoemde uitgangspunten die via artikel 29, b in de regel tot een verblijfsvergunning leiden, is het specifieke beleid voor Syrische dienstweigeraars en deserteurs. Het betreft hier veelal naar Nederland gevluchte (jong)volwassen mannen, die stellen vanwege de militaire dienstplicht van het Assad-regime uit Syrië te zijn gevlucht. Uit persoonlijke ervaring van de onderzoeker binnen de IND blijkt dit een veelvoorkomend Syrisch asielmotief te zijn. Personen van 18 tot 50 jaar, die stellen en aannemelijk maken van de zijde van het Assad-regime te vrezzen voor een oproep, dienstweigeren of gedeserteerd te zijn komen in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van artikel 29, onder a van de Vreemdelingenwet.

Uitgangspunt is dat Syrische dienstweigeraars en deserteurs op grond van ‘vervolgung op grond van (toegedichte) politieke overtuiging’ op basis van het Verdrag van Genève ingewilligd moeten worden. Het weigeren of ontduiken van de dienstplicht wordt in dit kader als een politieke overtuiging beschouwd, wat tot het Vluchtelingverdrag te herleiden is.

4.16 Toelating

Net als in de Hongaarse periode speelt het waarborgen van de nationale veiligheid een belangrijke rol in de toelating van Syrische vluchtelingen. Zo informeerde zoals eerder vermeld staatssecretaris Broekers-Knol in juni 2020 de Tweede Kamer over de herbeoordeling van een groot aantal Syrische asielzaken, met als doel deze zaken op zogeheten 1F-indicaties omtrent mogelijke internationale en terroristische misdrijven te screenen. (Kamerbrief Broekers-Knol, 2020). Concreet gaat het hier om Syrische vreemdelingen die verdacht worden ernstige misdrijven te hebben gepleegd in Syrië of sympathieën zouden hebben voor het Assad-regime. Handlangers van het Assad-regime zijn volgens het *Syrian Network for Human Rights* immers medeverantwoordelijk voor maar liefst 98,9 procent van de 14.388 gevallen van dodelijke marteling die tussen 2011 en juni 2020 in Syrië hebben plaatsgevonden (Ingleby, 2020). In Nederland verblijvende Syriërs die van dergelijke praktijken worden verdacht lopen risico om in Nederland te worden berecht of hun reeds verkregen verblijfsvergunning kwijt te raken.

4.17 Problemen

Zoals in de casusbeschrijving beschreven blijkt een aanzienlijke hoeveelheid Syriërs het moeilijk te hebben in Nederland. Dit wordt veelal veroorzaakt door sociaaleconomische en maatschappelijke problemen. Doorgaans hebben veel Syriërs binnen een jaar nu hun komst een verblijfsvergunning asiel en een woning. Toch zijn er aanzienlijke belemmeringen die vlekkeloze integratie in de Nederlandse samenleving in de weg staan. Nog altijd is er te veel sprake van een vreemdelingenbeleid wat veel te veel tijd in beslag neemt. Met regelmaat moet er langer dan nodig zou moeten zijn op een verblijfsvergunning gewacht worden in het AZC. Pas na inwilliging vindt er actief taalles, omscholing voor een baan en een start op de arbeidsmarkt plaats. Zolang Syriërs nog geen verblijfsstatus hebben, is er maar beperkt sprake

van contactmogelijkheden en arbeidsmogelijkheden, waardoor zij vrij geïsoleerd van de samenleving leven. In veel gevallen zorgt deze geïsoleerde asielprocedure ervoor dat Syrische statushouders van een uitkering komen te leven, terwijl de groep veelal uit goed opgeleide jonge mannen bestaat die graag willen werken. Mensen staan uiteindelijk jarenlang buitenspel en vaak lukt het ze dan niet meer om werk te vinden (Salm, 2017).

Naast bovenstaande problematiek hebben Syriërs door beeldvorming vaak met polarisering te maken en negatieve associaties met terreur. Zo pleitte Wilders in zijn verkiezingsprogramma van 2021 onder het motto ‘Nederland is van ons’ voor een hard migratiebeleid, waarbij verblijfsrecht van alle Syrische statushouders diende te worden ingetrokken (du Pre, 2021). Dergelijke sentimenten zijn onder meer op mediaberichtgeving gebaseerd. Zo berichtte de NOS begin april 2021 dat er in het AZC in Sint Annaparochie een 43-jarige man uit Syrië op verdenking van terrorisme is aangehouden. Volgens het Openbaar Ministerie was de man tussen 2011 en 2016 vermoedelijk betrokken bij terroristische acties van Islamitische Staat en andere strijdgroepen in Syrië en Irak (NOS, 2021).

Begin 2020 stelde het Algemeen Dagblad dat zeker zeven in Nederland verblijvende Syriërs, die of in een AZC zaten of al een verblijfsvergunning hadden, voor de Nederlandse rechter moesten verschijnen wegens persoonlijke betrokkenheid bij een terroristische groep in Syrië. Sommigen van hen schonden daarbij ook nog eens mensenrechten (Rosman, 2020).

Dergelijke berichtgeving draagt niet bij aan de maatschappelijke acceptatie van Syriërs binnen de Nederlandse samenleving.

Bovenstaande analyse heeft in het onderzoek een grote hoeveelheid diepgaande informatie opgeleverd over de beide vluchtelingenstromen, waardoor nu een vergelijking van het beleid in al zijn facetten mogelijk is geworden en ook de gevolgde onderzoeksstrategie beschreven zal worden.

4.18 Vergelijking Hongaren en Syriërs

De geschiedenis van de vluchtelingenstromen in Nederland wat betreft de Hongaren en de Syriërs kan ons naar mijn mening zeker iets leren voor toekomstig asielbeleid. Een voorbeeld daarvan is de opvang in de regio die zowel in de jaren vijftig als nu – de samenwerking met Turkije – plaatsvindt. De zienswijze van professor Betts dat er nog meer internationale samenwerking in de toekomst zal volgen onderschrijf ik dan ook (Betts, 2015).

Ook kan na bestudering van de geschiedenis van Hongaarse en Syrische vluchtelingen geconcludeerd worden dat Nederland niet zo gastvrij is als men denkt. Volgens van Troost (2018) veronderstelt men in Nederland dat het land en haar voorloper, de Republiek der Verenigde Nederlanden, wereldwijd bekend staan als gastvrij voor vervolgd en oorlogsslachtoffers. Leo Lucassen attendeert er in zijn artikel *Vluchtelingen in het land van dominees en kooplieden* terecht op om niet te vergeten dat de gastvrijheid, en wellicht even zo vaak de ongestvrijheid, ook door economische motieven gedreven werd. Vaak konden

vluchtelingen niet zomaar ingepast worden in de arbeidsmarkt. In dat scenario waren de reacties een stuk minder enthousiast. Ook herinnert Lucassen ons eraan dat de woorden van welkom aan het adres van Hongaarse vluchtelingen in 1956 wel ruimhartig klonken, maar het officiële Nederlandse beleid terughoudend was: welkom was slechts een beperkt aantal vluchtelingen dat in arbeidsbehoeften kon voorzien (Lucassen, 2018).

In deze masterscriptie is een vergelijkend kwalitatief onderzoek uitgevoerd naar het asielbeleid en de houding van de Nederlandse overheid voor wat betreft de komst van twee specifieke vluchtelingenstromen: de Hongaren in de jaren vijftig en de Syriërs heden ten dage. Voor dit onderzoek is zoals vermeld van een kwalitatieve onderzoeksstrategie door middel van deskresearch gebruik gemaakt. In het kader van vergelijkend onderzoek hebben de Hongaarse en Syrische vluchtelingenstromen hierbij als afzonderlijke cases gefungeerd. Vanuit deze twee specifieke cases zijn overeenkomsten, verschillen en verschillende soorten factoren binnen beide vluchtelingenstromen onderzocht. Deze uit een rechtstreekse historische vergelijking voortkomende bevindingen worden in het vervolg van deze analyse en de conclusie nader uiteengezet.

4.19 Politieke afwegingen

Mede door de maatschappelijke solidariteit in Nederland na de Hongaarse Opstand voelde de Nederlandse regering zich geroepen om de gevluchte Hongaren te hulp te komen. Een humanitair gebaar maken in de vorm van toezegging tot vluchtelingenopvang aan de UNHCR was een belangrijke pijler voor het kabinet Drees-IV. Uit mijn onderzoek is gebleken dat het naar voren gebrachte quotum van drieduizend Hongaarse vluchtelingen aangeeft dat het vluchtelingenbeleid in de Hongaarse periode door niets anders dan economische motieven werd ingegeven. Ondanks het duidelijk aanwezige maatschappelijke draagvlak wenste het kabinet Drees-IV zo min mogelijk Hongaarse vluchtelingen op te nemen, dit zou te duur zijn geweest. Deze wens werd via de opstelling van een quotum bewerkstelligd. Geconcludeerd moet worden dat in de jaren vijftig de economische overwegingen een grotere rol speelden dan de humanitaire.

Ten aanzien van het Syrische vluchtelingenbeleid geldt dat er sinds 2011 onverminderd zorgen zijn over de nog altijd onveilige situatie in Syrië en de onverminderde mensenrechtenschendingen van verschillende actieve gewapende groeperingen, waaronder het Assad-regime. Zodra de Syrische herkomst is vastgesteld, en Nederland het verantwoordelijke land voor de asielaanvraag is, komt een Syrische vluchteling in aanmerking voor een verblijfsvergunning op grond van subsidiaire bescherming, de zogeheten B-grond, wegens een reëel risico op ernstige schade in Syrië. Dit beleid is naar mijn mening evident gebaseerd op humanitaire overwegingen. Tegelijkertijd is het kabinet-Rutte II en III ook altijd voorstander geweest van opvang in de regio voor Syrische vluchtelingen. Via opvang in de regio wil de hedendaagse regering voorkomen dat de ongelimiteerde komst van Syrische

vluchtelingen de nationale welvaartsstaat ondermijnt. Daarmee worden de economische motieven die vandaag de dag spelen duidelijk.

In zowel de Hongaarse als Syrische periode is dus een overheidswens naar voren gekomen om vanuit nationaal belang het aantal in Nederland op te nemen vluchtelingen zo veel mogelijk in te perken. Derhalve vertonen de politieke afwegingen omtrent beide vluchtelingenstromen overeenkomsten.

4.20 Beleidskaders

Naast bovenstaande politieke afwegingen is uitvoerig stilgestaan bij zowel de beleidskaders als de organisatorische aspecten van opvang met betrekking tot de vroegere Hongaarse vluchtelingenstroom en de huidige Syrische vluchtelingenstroom.

Een zeer belangrijk verschil tussen het Hongaarse en Syrische vluchtelingenbeleid is dat de Hongaarse aanvragen voor een verblijfsvergunning niet inhoudelijk getoetst werden door de ambtenaren van Justitie, omdat de Hongaarse vluchtelingen al voor hun komst naar Nederland in 1956 een vluchtelingenstatus hadden gekregen van de UNHCR. Dit had tot gevolg dat het kabinet Drees-IV alleen zeggenschap had over het aantal te ontvangen vluchtelingen en alleen na aankomst van deze groep nog eventueel onderzoek kon verrichten naar bijvoorbeeld persoonlijke antecedenten in het kader van het waarborgen van de nationale veiligheid.

Weliswaar mocht de Nederlandse regering zelf, economisch gedreven, keuzes maken welke vluchteling voor verblijf in Nederland in aanmerking kwam, maar inhoudelijke toetsing van bijvoorbeeld het vluchtrelaas of wat iemands precieze rol was tijdens de Hongaarse Opstand vond niet plaats.

Vandaag de dag worden alle met asielzoekers gepaard gaande kosten door de Nederlandse overheid gedekt. Dit geldt even goed voor Syriërs die na huisvesting nog geen baan hebben weten te vinden en van een uitkering leven of andere problemen omtrent integratie ondervinden. Syriërs kunnen op dezelfde sociale regelingen een beroep doen als autochtone Nederlanders.

Het belangrijkste verschil met het Hongaarse vluchtelingenbeleid is dat Syrische aanvragen voor de verlening van een verblijfsvergunning asiel wél inhoudelijk per individu getoetst wordt. Indien vastgesteld wordt dat iemand daadwerkelijk uit Syrië afkomstig is krijgt hij of zij, onder voorbehoud van eventueel geobserveerde contra-indicaties die een gevaar voor de nationale veiligheid of openbare orde kunnen vormen, een verblijfsvergunning asiel. Hierbij geldt dat hij of zij, ter verkrijging van deze vergunning, zich op de algemene oorlogssituatie in Syrië kan beroepen. Voor de Hongaren waren dergelijke voorwaarden niet het geval. Zij kwamen op voorspraak van de UNHCR, waardoor men niet individueel hoefde te motiveren waarom er door Nederland internationale bescherming via een verblijfsvergunning diende te worden verleend.

4.21 Juridische factoren

Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat het Verdrag van Genève een instituut is met een belangrijke juridische status binnen de hedendaagse uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid in Syrische asielzaken. De hedendaagse toetsing aan de in de analyse genoemde criteria bij iedere Syrische asielaanvraag maakt dat het Nederlandse vluchtelingenbeleid sinds deelname aan het Verdrag van Genève ingrijpend is gewijzigd ten opzichte van de Hongaarse periode. Bovendien heeft het Verdrag van Genève ervoor gezorgd dat in Nederland verblijvende Syriërs alleen om redenen van nationale veiligheid of openbare orde mogen worden uitgezet en dient het non-refoulement beginsel te allen tijde te worden nageleefd. Het Verdrag van Genève heeft na de Hongaarse periode tot Europeanisering binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid geleid, aangezien elke verdragsstaat zich aan de bepalingen van dit instituut dient te houden.

Wat betreft de internationale verdragen is er daarom duidelijk sprake van institutionele verandering. Zo is duidelijk geworden dat naast toetsing aan de criteria van het Verdrag van Genève bij de beoordeling van Syrische asielaanvragen artikel 3 EVRM getoetst wordt. Het Verdrag van Genève en het EVRM waren reeds voor de Hongaarse periode ondertekend. Vergeleken met de Hongaarse periode tonen het Verdrag van Genève en het EVRM aan dat internationale verdragen een grotere invloed hebben gekregen op het nationale asielbeleid omtrent Syrische vluchtelingen.

4.22 Veiligheidsbezwaren

Wanneer we kijken naar het vluchtelingenbeleid uit de Hongaarse periode zien we elementen uit deze periode nog altijd in het huidige asielbeleid omtrent Syriërs terug. Uit dit onderzoek is gebleken dat zowel in de Hongaarse als Syrische periode het waarborgen van de nationale veiligheid een belangrijke factor is geweest in het toelatingsbeleid van beide groepen vluchtelingen.

Zoals vermeld bestond onder ambtenaren van Justitie in de jaren vijftig de vrees dat er binnen de Hongaarse vluchtelingenstroom spionnen met communistische sympathieën aanwezig waren. Veelvuldig werd er extra onderzoek verricht naar mogelijke afwijkende denkbeelden en antecedenten van in Nederland gearriveerde Hongaren, ongeacht of hier wel aanleiding voor bestond (Walaardt, 2012).

Zoals in het theoretisch kader duidelijk werd, is net als in de Hongaarse periode vanuit de IND scherp oog voor mogelijke gevaren voor de nationale veiligheid binnen de Syrische vluchtelingenstroom. Syrische asielaanvragen worden stelselmatig gescreend op mogelijke gepleegde internationale en terroristische misdrijven in Syrië. Hier is binnen de IND bijvoorbeeld extra aandacht voor indien een Syrische asielzoeker stelt dat hij of zij voor zijn komst naar Nederland voor het Assad-regime werkzaam is geweest of wanneer iemand in voormalig IS-gebied gewoond heeft en bijvoorbeeld gewelddadige tatoeages heeft. Ook na de

asielprocedure kan er nog onderzoek naar mogelijke 1F-indicaties plaats vinden, waardoor mogelijk de reeds verkregen verblijfsvergunning ingetrokken wordt (Kamerbrief Broekers-Knol, 2020).

4.23 Verklaring overeenkomsten en verschillen

De in dit onderzoek gepresenteerde overeenkomsten en verschillen laten zich in overgrote mate verklaren door het niet doorlopen van de Nederlandse asielprocedure door Hongaarse vluchtelingen. Hierdoor hoefde het kabinet Drees-IV zich niet op de inhoudelijke beoordeling van een Hongaars vluchtrelaas te richten, waardoor men economisch gedreven, op zo klein mogelijke aantallen gebaseerde, beleidskeuzes kon maken zonder vanuit een meer inhoudelijke of individuele invalshoek naar de komst van Hongaarse vluchtelingen te kijken. Gezien het aanzienlijke aantal Syrische statushouders van vandaag de dag lijkt Nederland van de Hongaarse periode te hebben geleerd door zich vooruitstrevender en daarmee ruimhartiger op te stellen via soepele toelatingscriteria en gelijke opvang en huisvesting voor alle Syrische nieuwkomers. Deze ontwikkeling is mijns inziens mede door de moderne tijd ingegeven: de tegenwoordige regering onder minister-president Rutte zijn sinds de jaren vijftig deskundiger geworden in de aanpak van het vluchtelingenvraagstuk en gaat veel meer uit van een toelatingsbeleid per Syrische vluchteling dan per totale groep. Inhoudelijke afdoening staat nu boven het zo veel mogelijk inperken en naar de eigen hand zetten van een totale groep zoals met het Hongarenquotum en de afgevaardigde selectiemissies het geval was.

4.24 Wetenschappelijke relevantie

Wat betreft de wetenschappelijke relevantie van het onderzoek is al in de inleiding aangegeven dat er binnen de bestaande literatuur tot op heden nog relatief weinig aandacht is geweest voor een historisch vergelijkend perspectief op twee afzonderlijke vluchtelingenstromen. Daarom is vanuit dit historisch-institutioneel perspectief onderzocht hoe het kabinet-Drees IV in 1956 toegang tot Nederland verleende aan Hongaarse vluchtelingen. Daarnaast is vanuit een bestuurshistorische invalshoek onderzocht hoe de door minister-president Mark Rutte geleide kabinetten sinds 2011 naar Nederland vluchtende Syriërs verwelkomt. Daarbij is de definitie van bestuurshistorisch onderzoek, zoals door Raadschelders omschreven, zeker gevolgd: *the study of structures and processes in and ideas about government as they have existed or have been wanted in the past and the actual and ideal place of public functionaries therein* (Raadschelders, 1994).

Na afsluiting van het onderzoek blijkt dat veel structuren en processen uit de Hongaarse periode nog altijd van toepassing zijn in het hedendaagse vluchtelingenbeleid. Dit komt overeen met de theorie van Raadschelders (1994). De lessen uit het verleden en daarmee de bestuursgeschiedenis hebben bijgedragen aan het huidige overheidsbeleid. Het kabinet-Drees IV trachtte voornamelijk de Hongaarse instroom zo veel mogelijk in te perken en de opvang in Oostenrijk te laten plaatsvinden. Dit komt overeen met het beleid van de door minister-president Rutte geleide kabinetten die altijd voorstander zijn geweest van opvang in de regio voor Syrische vluchtelingen. De door Rutte in het verkiezingsdebat met Wilders benoemde

Nederlandse inspanningen bij het bewerkstelligen van de EU-Turkijedeal uit 2016 zijn hier een belangrijk voorbeeld van. De hedendaagse regering ziet derhalve net als het kabinet-Drees IV destijds het zo veel mogelijk beperken van de komst van nieuwe vluchtelingen als nationaal belang.

Aan de andere kant is uit dit onderzoek gebleken dat de nadere uitvoering van het Hongaarse beleid door het kabinet-Drees-IV aan de *interdepartementale commissie Hongaarse vluchtelingen* overgelaten werd, terwijl in het huidige Syrische tijdperk de nationale politiek, zoals de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid en de IND, meer een rechtstreekse rol heeft bij het opstellen van toetsingskaders en verdere uitvoering van het ‘landgebonden’ vreemdelingenbeleid voor bijvoorbeeld Syrische vluchtelingen.

De wetenschappelijke meerwaarde van deze scriptie is dat een rechtstreekse historische vergelijking van twee afzonderlijke vluchtelingenstromen via bestuurshistorisch onderzoek en een bijbehorende historisch-institutionele benadering aantoont dat dit tot nieuwe historische inzichten leidt over het Nederlandse vluchtelingenbeleid sinds 1945. De in deze studie onderzochte politieke afwegingen, beleidskaders, factoren, instituties in twee verschillende tijdperken kan een bijdrage leveren aan overkoepelende studies naar historische determinanten van het Nederlandse vluchtelingenbeleid in bijvoorbeeld de laatste twee eeuwen. Op deze manier kan dit onderzoek bijdragen aan de reconstructie van de historische rode lijn van het Nederlandse vluchtelingenbeleid.

4.25 Maatschappelijk debat

De in de afgelopen jaren gevoerde maatschappelijke discussies over illegaal verblijf van vreemdelingen, de nog altijd voorkomende voorrang voor statushouders bij huisvesting en ‘bed-bad-broodregelingen’ hebben laten zien hoe hevig de maatschappelijke en politieke emoties rond deze problematiek kunnen zijn en hoezeer de meningen uiteenlopen (Entzinger, 2016). Tegenstanders van de komst van nieuwe vluchtelingen zoals Syriërs spreken zich ferm uit en benadrukken onder meer dat deze extra druk op de verzorgingsstaat ten koste van de oorspronkelijke bevolking gaat.

Het maatschappelijke debat over Syrische vluchtelingen verschilt sterk van de vroegere Hongaarse vluchtelingen. Deze konden in november 1956, over het geheel gezien, op een hartelijk ontvangst rekenen. Ten gevolge van het hardhandige optreden van de Sovjet-Unie bij het neerslaan van de Hongaarse Opstand werden Hongaarse nieuwkomers als dappere vrijheidsstrijders getypeerd, omdat hun strijd tijdens de opstand in de bredere context van de Koude Oorlog geplaatst werd. Er was in deze periode sprake van een door de media gecreëerde systematische positieve beeldvorming over Hongaarse vluchtelingen, waardoor er maatschappelijk een politiek geladen romantisch beeld over de Hongaren ontstond.

Dit is tegenwoordig bij Syriërs allesbehalve het geval. Het huidige maatschappelijk debat wordt door polarisatie gekenmerkt. Polariserende geluiden van politici als Wilders over de maatschappelijke gevaren van Syrische vluchtelingen voor Nederland of de Nederlandse cultuur krijgen voortdurend gehoor. Dit is mede door sociaaleconomische achterstanden, culturele verschillen en problemen binnen de integratie van Syriërs ingegeven. Daarnaast is dit mogelijk te wijten aan de ondoorgrondelijke aard van de Syrische Burgeroorlog. Er is voor veel mensen, in tegenstelling tot de Hongaarse Opstand toentertijd, niet duidelijk welke in Syrië actieve partij ‘goed’ of ‘fout’ is, waardoor er maatschappelijke gevoelens van onveiligheid bestaan zijn ontstaan over kwaadwillende Syriërs met mogelijk radicale anti-westerse denkbeelden die naar Nederland komen. Syriërs zijn immers uit een regio afkomstig waar veel terreur plaatsvindt en sommigen hebben onder heerschappij van terroristische organisaties geleefd, wat volgens dit denkbeeld de bereidheid tot het plegen van een aanslag in Nederland vergroot. Negatieve berichtgeving over in Nederland verblijvende Syriërs die van terrorisme verdacht worden in hun land van herkomst vergroten deze negatieve gevoelens.

Vergeleken met de Hongaarse periode is er dus vandaag de dag minder sprake van politiek en maatschappelijk draagvlak. De Syriërs die Nederland eenmaal bereikt hebben worden op humanitaire wijze opgevangen en krijgen een rechtvaardige asielprocedure met een door de Nederlandse staat betaalde advocaat zonder aanzien des persoons. Ook al zijn er genoeg problemen met bijvoorbeeld de huisvesting van statushouders en de te lange doorlooptijden bij de IND, de overheidsstandpunten zijn in beginsel humanitair te noemen wat betreft toelating en opvang van Syrische vluchtelingen.

Maatschappelijke meerwaarde van dit onderzoek is dat er in de Hongaarse periode meer maatschappelijk draagvlak in Nederland was dan tegenwoordig met Syrische vluchtelingen het geval is. De Nederlandse overheid stelde een quotum van drieduizend op te nemen Hongaarse vluchtelingen vast, terwijl het merendeel van de samenleving liever meer ‘dappere’ Hongaren zag komen dan uiteindelijk het geval is geweest. Vergelijkend met het heden geeft dit verschil te denken over de wijze waarop sommige groepen van de Nederlandse samenleving zich tegenwoordig over vluchtelingen als Syriërs uitlaten.

Conclusie

Tot slot worden de elementen van het theoretisch kader nader beschouwd en wordt er gereflecteerd op de uitvoering van dit onderzoek. Hierna volgt uiteraard de eindconclusie waarin het antwoord op de hoofdvraag wordt gegeven.

5.1 Bestuurshistorisch onderzoek

Zoals Raadschelders (1994) heeft gesteld is bestuursgeschiedenis niet alleen een belangrijk onderzoeksveld, maar zelfs onmisbaar binnen bestuurswetenschappelijk onderzoek. Volgens van der Meer (2021) is uit verscheidene bestuurshistorische beschouwingen en politicologische analyses uit de historisch institutionele school de toegevoegde waarde van bestuurshistorisch onderzoek voor het begrip van politiek-bestuurlijke ontwikkelingen en met name politiek-bestuurlijke hervormingen naar voren gekomen. De afgelopen decennia hebben dan ook veel bestuurshistorische wetenschappelijke kennis opgeleverd. Op grond van deze bestuurshistorische studies is volgens van der Meer (2021) duidelijk geworden dat de studie van het openbaar bestuur interessanter wordt wanneer men, vanuit historisch oogpunt, de langlopende ontwikkeling van veranderingen binnen het openbaar bestuur overdenkt. In praktisch opzicht is het de taak van het openbaar bestuur om maatschappelijke vraagstukken zoals het vluchtelingendossier aan te pakken (van der Meer, 2021). In dit kader is de uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid door ambtenaren van het ministerie van Justitie tot een taak van het openbaar bestuur te herleiden.

Bovenstaande toegevoegde waarde van bestuurshistorisch onderzoek in ogenschouw nemend, is het in dit onderzoek gelukt om veel historische overwegingen te vinden bij de totstandkoming van het Nederlandse asielbeleid. Dankzij de historische invalshoek is er inderdaad een verhoogd begrip ontstaan van politiek-bestuurlijke structuren, ontwikkelingen en haar oorsprong wat betreft het asielbeleid in Nederland. Daarnaast is in dit onderzoek de rol van bestuursgeschiedenis (conform de theorie van Raadschelders) als vergelijking over verschillende tijdperken helder geworden. Er is voorbij de politieke en bestuurlijke trends van het heden gekeken en door het bestuurshistorisch onderzoek is meer perspectief verkregen op meer fundamentele verschillen en gelijkenissen tussen heden en verouderde structuren, handelingen en beleid omtrent vluchtelingen.

5.2 Historisch-institutionele benadering

De bestudering van de vluchtelingenstromen via een historisch-institutionele benadering hebben mij doen realiseren dat er een zekere continuïteit in het beleid rondom vluchtelingenstromen te herkennen is. Kernpunt van de historisch institutionele benadering is dat de (politiek-bestuurlijke en maatschappelijke) toekomst niet los staat van het verleden, maar juist deels door het verleden bepaald wordt (van der Meer, 2021). Duidelijk is geworden dat wat Peters stelt: de historisch-institutionele benadering als methode is nuttig gebleken,

omdat instituties gebruikt zijn om verandering en continuïteit in beleid en politiek te doorgronden (Peters, Pierre, & King, 2005).

Wat betreft de instituties die bestudeerd zijn valt te concluderen dat zij inderdaad een belangrijk fundament zijn voor de manier waarop landen staatkundig gezien opereren. Wat betreft het Nederlandse vluchtelingenbeleid zijn er diverse instituties onderzocht. Geconcludeerd kan worden dat diverse kabinetten en politieke partijen met betrekking tot het vluchtelingenbeleid een belangrijke rol gespeeld hebben. Dit was ten tijde van de Hongaarse vluchtelingenstroom het geval en gaat nog steeds op voor het Nederlandse asielbeleid ten aanzien van de Syriërs. Uit het onderzoek blijkt dat het Verdrag van Genève niet alleen in de jaren vijftig van belang geweest, maar ook heden ten dage nog een belangrijke rol speelt in de toelating van vluchtelingen. Op internationaal niveau speelt de UNHCR als coördinerende actor nog immer een bepalende rol.

Nu de instituties geanalyseerd zijn, kan worden gesteld dat op grond van het toegenomen aantal vluchtelingen wat de afgelopen decennia naar Nederland gekomen is, er heden ten dage van een fors groter vluchtelingenvraagstuk sprake is dan in het Nederland van de jaren vijftig het geval was. Deze toegenomen omvang heeft de afgelopen vijftien jaar tot een andere, grootschaliger, uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid geleid. Dit is mede door veranderingen binnen de bij het vluchtelingenbeleid betrokken instituties veroorzaakt. Zoals vermeld waren in de eerste naoorlogse decennia verschillende departementen, als onderdeel van het ministerie van Justitie, voor de uitvoering van het Nederlandse vluchtelingenbeleid verantwoordelijk. In de Hongaarse periode was de *Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking* met deze taak belast. Dit instituut met betrekking tot de Hongaren was echter kleinschalig ingericht, omdat het naoorlogse asielbeleid er hoofdzakelijk op gericht was de komst van vluchtelingen zo veel mogelijk tegen te houden (Walaardt, 2012).

5.3 Uitvoering en aantallen

Ten opzichte van de Hongaarse periode werd in 1994 met de oprichting van de IND het takenpakket wat betreft de uitvoering van het vreemdelingenbeleid fors uitgebreid. Zo is de IND sindsdien niet alleen verantwoordelijk voor de beoordeling van asielaanvragen, maar ook verzoeken tot Nederlanderschap en verblijfsvergunningen voor studie worden door de IND behandeld (IND, z.d.-b).

Dergelijke taken waren niet voor de *Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking* bestemd in de eerste naoorlogse decennia. Deze Hoofdafdeling richtte zich op de toelating en het verblijf van vluchtelingen in Nederland, het bevorderen van samenwerking tussen de bij het vreemdelingtoezicht en vreemdelingenbeleid betrokken actoren en bij grensbewaking betrokken actoren. Daarnaast was de Hoofdafdeling verantwoordelijk voor het beheren van de centrale vreemdelingenadministratie en het voeren van overleg omtrent

grensbewakingsaangelegenheden in internationaal verband (Nationaal Archief, Actorenregister).

In 1977 werd de Hoofdafdeling door de *Directie Vreemdelingenzaken* opgevolgd. De *Directie Vreemdelingenzaken* had een soortgelijk takenpakket met als belangrijkste toevoeging “het voorbereiden van de door Nederland in internationaal verband te nemen standpunten op het gebied van het vreemdelingenrecht en het vreemdelingenbeleid en de verdediging van die standpunten in internationaal verband” (Nationaal Archief, Actorenregister). De IND speelt hier in tegenstelling tot de vroegere *Directie Vreemdelingenzaken* geen verdere rol in. Een zittend kabinet maakt in nationaal en internationaal verband afspraken over bijvoorbeeld asiel en stelt zelfstandig nationale beleidskaders op. De IND bemoeit zich dus niet met het door de nationale regering opgestelde en verkondigde vreemdelingenbeleid. Als uitvoerder heeft de IND, per asielaanvraag, uitsluitend een toetsende functie aan internationale wetten, zoals het EVRM en Vluchtelingenverdrag, en aan door het kabinet opgestelde wets- en beleidsregels (IND, z.d.-c).

Een belangrijk verschil met de situatie van de opvang van de Hongaren is dat niet langer de particuliere sector, maar de staat verantwoordelijk is voor financiering van vluchtelingenopvang voor onder meer Syriërs. De huidige praktijken binnen het Nederlandse vreemdelingenbeleid zijn aan de hand van Syrische vluchtelingen goed waarneembaar. Zo zijn het COA en de IND zeer dominante instituties geworden in de opvang en beoordeling van Syrische asielverzoeken sinds 2011. Dit maakt, in combinatie met bovenstaande, dat er sinds de Hongaarse periode stapsgewijze institutionele verandering heeft plaatsgevonden met betrekking tot de huidige uitvoering van het Nederlandse vreemdelingenbeleid omtrent Syrische vluchtelingen.

Als het over de uitvoering van het vluchtelingenbeleid gaat, blijkt uit de in de casusbeschrijving aangehaalde CBS-tabel ook het enorme verschil in aantallen tussen de in Nederland woonachtige Syriërs versus het quotum van 3000 Hongaarse vluchtelingen. In tien jaar tijd zijn tienduizenden Syriërs naar Nederland gevlucht om een nieuw bestaan op te bouwen, terwijl in een jaar tijd slechts 3400 Hongaren naar Nederland kwamen eind jaren vijftig. Deze enorme statistische verschillen tonen aan dat de Syrische vluchtelingenstroom, en de daaruit voorkomende uitdagingen, van een volkomen andere orde is dan de Hongaarse vluchtelingenstroom waar het kabinet Drees-IV eind 1956 feitelijk mee te maken kreeg. Dat Nederland in de jaren vijftig een aanzienlijk kleinere bevolking dan tegenwoordig kende, waardoor de komst van 3000 nieuwe vluchtelingen maatschappelijk wellicht harder gevoeld werd, staat hier los van. Bovendien is inmiddels duidelijk dat de Syrische vluchtelingenstroom, ten opzichte van de vroegere Hongaarse vluchtelingenstroom, langduriger van aard is. Zowel de bredere omvang als de langdurigheid van de Syrische vluchtelingenstroom, wat in 2015 tot een Europese vluchtelingencrisis leidde, vormen de

verklaring voor de brede beleidskaders van het landgebonden IND-beleid ten aanzien van Syrische vluchtelingen.

5.4 Institutionele verandering

Onderzocht is of er sprake is van stapsgewijze institutionele verandering. Mahoney en Thelen (2010) onderscheiden verschillende typen van stapsgewijze institutionele verandering. Bij institutionele verandering kan bijvoorbeeld sprake zijn van *layering*: het introduceren van nieuwe regels boven of naast bestaande regels. Dit type van institutionele verandering gaat op voor het Syrische vluchtelingenbeleid. Sinds de uitbraak van de oorlog in 2011 zijn 'landgebonden' regels opgesteld zoals het beroep op de algemene situatie. Bestaande regels bij de beoordeling van Syrische asielaanvragen zijn met de tijd verder uitgebreid, zoals in de analyse met de beoordeling van Syrische dienstplichtontduikers en deserteurs nader is toegelicht. Uitgaande van de theorie dat institutionele verandering mogelijk is, is onderzocht of de instituties rondom het vluchtelingenbeleid zich geëvolueerd hebben. Op grond van de Nederlandse ratificatie van het Verdrag van Genève en het EVRM is er een verschuiving waargenomen van nationaal beleid naar internationaal beleid.

Ten aanzien van de met het toelatingsbeleid belaste instituties heeft er ook een lichte vorm van institutionele verandering plaatsgevonden. Net als de *Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking* in de Hongaarse periode zijn nog altijd ambtenaren van Justitie verantwoordelijk voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid en in het bijzonder het inwilligen van asielaanvragen. Tegenwoordig zijn deze ambtenaren via de IND georganiseerd, maar de voornaamste taken van deze instituties zijn in de kern ongewijzigd gebleven ten opzichte van de jaren vijftig.

5.5 Path dependency

Zoals in de inleiding is aangegeven is ook de notie *path dependency* bestudeerd. Door *path dependency* zou het voor betrokken actoren lastig zijn om van een bepaalde beleidskoers gaandeweg af te wijken als een bepaald patroon eenmaal is ingezet (Pierson, 2000). Onderzocht is of de actoren rondom het vreemdelingenbeleid op die manier zijn afgeweken. Ook is gekeken of toekomstige structuren en gebeurtenissen zijn gestructureerd - en tot in zekere mate bepaald - door gebeurtenissen in het verleden (van der Meer, 2021). Naar mijn mening moet geconcludeerd worden dat sinds de oprichting van de IND en het COA in 1994 en de formalisering van de Vreemdelingenwet en de Vreemdelingen-circulaire in 2000 een andere koers is ingezet in het Nederlandse vreemdelingenbeleid. Zo heeft bijvoorbeeld het 'landgebonden beleid' zijn intrede gedaan en zijn internationale rapporten over de landen van herkomst van vluchtelingen steeds belangrijker geworden in het verifiëren van het vluchtrelaas. Derhalve is er duidelijk geen sprake van *path dependency* als het gaat om de ontwikkeling van het vluchtelingenbeleid in beide tijdperken, verschillende kabinetten zijn duidelijk van het pad afgestapt en een andere koers gaan varen qua inhoudelijke afdoening.

In het algemeen kan na bestudering van de instituties geconcludeerd worden dat bij het vluchtelingenbeleid juridische facetten nog altijd het fundament vormen. Daarmee wordt de theorie van van der Meer (2021) gevolgd. Hij stelt dat een institutie (in onderhavig onderzoek bijvoorbeeld het Verdrag van Genève) het fundament voor veranderingsprocessen is in bestuur en samenleving, maar ook dat een institutie vanuit een bepaalde duurzaamheid nog steeds invloed heeft op de bestaande politiek-bestuurlijke en maatschappelijke orde (van der Meer, 2021). Uit het onderzoek is duidelijk geworden dat toelating van vluchtelingen nog altijd door ambtenaren van Justitie beoordeeld wordt. De wijze van opvang en sociale rechten voor Syrische vluchtelingen zijn ten opzichte van de Hongaarse periode echter wel enorm veranderd in zowel institutionele als praktische zin. Als uitvoerder is de IND sinds 1994 het belangrijkste instituut binnen het Nederlandse vluchtelingenbeleid gebleken, waarbij het EVRM en Verdrag van Genève een beslissende rol spelen in de beoordeling van onder meer Syrische asielaanvragen.

5.6 Reflectie

Reflecterend op dit bestuurshistorisch onderzoek met toepassing van de historisch-institutionele benadering zijn de volgende inzichten naar voren gekomen. Dankzij de bestuurshistorische methode is het mogelijk geworden om verschillen en parallellen binnen twee tijdperken van het Nederlandse vluchtelingenbeleid te vinden. Bovendien zijn door dit bestuurshistorisch onderzoek op wetenschappelijke basis de politieke afwegingen en daaruit voorkomende beleidskaders van beide tijdperken in kaart gebracht, waardoor er verbeterd begrip van relevante factoren en betrokken instituties in beide episodes van het Nederlandse vluchtelingenbeleid ontstaan is.

Wat betreft de toepassing van de historisch-institutionele benadering heeft deze binnen de context van dit onderzoek aangetoond dat *path dependency*, over meerdere decennia bezien, niet dominant aanwezig is binnen het Nederlandse vluchtelingenbeleid in de Hongaarse periode versus de Syrische periode. Bij beleidsaspecten als vluchtelingenopvang of het toevoegen van een tweede inwilligingsgrond, naast de vluchtelingenstatus, bleken betrokken actoren immers wel degelijk in staat om van een oudere beleidskoers af te wijken.

Daarnaast heeft de historisch-institutionele benadering voor een goed begrip van zowel het dynamische als statische gehalte van de verschillende naar voren gebrachte instituties gezorgd. Zo zijn ambtenaren van Justitie sinds de jaren vijftig onafgebroken voor de uitvoering van het vreemdelingenbeleid verantwoordelijk, terwijl humanitaire door de staat gefaciliteerde opvang na de Hongaarse periode de norm is geworden. Nadeel van de toegepaste historisch-institutionele benadering is echter dat deze te weinig oog heeft voor het handelen van bepaalde individuen binnen een instituut. In het onderzoek is bijvoorbeeld niet duidelijk geworden welke ambtenaar van de IND voor het uitgangspunt eindverantwoordelijk

is geweest dat alleen al een vastgestelde Syrische herkomst voldoende is om voor een verblijfsvergunning in aanmerking te komen.

Naast bovengenoemde wetenschappelijke meerwaarde brengt dit onderzoek ook implicaties met zich mee. Een belangrijke praktische implicatie is bijvoorbeeld dat het zoals eerder vermeld niet mogelijk is om notulen van de ministerraad over de Syrische vluchtelingenstroom te raadplegen. Aangezien dit voor de Hongaarse periode wel mogelijk is, is dit een gemiste kans in het verkrijgen van een totaalbeeld en het maken van een rechtstreekse vergelijking over hoe het kabinet-Rutte II en III met deze kwestie is omgegaan vergeleken met het kabinet Drees-IV in 1956. Een theoretische implicatie is het ontbreken van eenduidigheid in beide typen vluchtelingenstromen: de Syrische vluchtelingenstroom is zoals betoogd langduriger en omvangrijker gebleken dan in 1956 met de Hongaren het geval was.

Daarnaast zijn er gedurende de uitvoering van dit onderzoek beperkingen ondervonden. Een belangrijke beperking is en blijft dat de Hongaarse vluchtelingen reeds voor hun komst een vluchtelingenstatus van de UNHCR hadden, waardoor er niet, zoals bij Syrische asielaanvragen, inhoudelijke toetsing van het vluchtrelaas plaatsvond. Dit heeft het maken van een representatieve vergelijking omtrent het toelatingsbeleid bemoeilijkt. Een tweede kleinere beperking is dat het gaandeweg niet mogelijk bleek om de opvang en latere huisvesting van zowel Hongaren als Syriërs qua meest voorkomende verblijfplaatsen na te gaan. Wellicht dat hier nog interessante overeenkomsten of verschillen uit waren voortgekomen. In het verlengde van bovengenoemde eerste beperking zou ik graag de volgende aanbevelingen voor eventueel vervolgonderzoek willen doen. Allereerst is het wellicht raadzaam om een andere vluchtelingenstroom dan de Hongaarse met de huidige Syrische te vergelijken, een groep vluchtelingen die net als Syriërs de asielprocedure heeft moeten doorlopen en dus inhoudelijker op toelating werden beoordeeld. Wellicht dat de vluchtelingenstroom van de jaren negentig uit het vroegere Joegoslavië in deze uitkomst kan bieden. Daarnaast is het bij toekomstig bestuurshistorisch onderzoek van belang dat er naast instituties en historisch-institutionele verandering meer naar de invloed van individuen, die bij veranderende bestuurlijke structuren en processen binnen het vluchtelingenbeleid betrokken zijn, gekeken wordt.

Tot slot dient ter beantwoording van de onderzoeksvraag *Hoe verhoudt het asielbeleid van 1956 met betrekking tot de Hongaarse vluchtelingen en dat van 2015 met betrekking tot de Syrische vluchtelingen zich tot elkaar en hoe laten overeenkomsten en verschillen zich verklaren?* te worden geconcludeerd, gebaseerd op bovenstaande overeenkomsten en verschillen, dat het hedendaagse Syrische vluchtelingenbeleid inhoudelijk gezien veel omvangrijker en gedetailleerder is dan het vluchtelingenbeleid in het Hongaarse tijdperk. In de jaren vijftig lijkt de overheid vrijwel uitsluitend haar beleid te richten op het inperken van de vluchtelingenstroom. Deze houding werd mede veroorzaakt door de omstandigheid dat de

toenmalige Nederlandse regering in staat bleek om een relatief gering aantal Hongaren op te nemen, waardoor de noodzaak niet gevoeld werd om nationale beleidskaders omtrent toelating op te stellen. Deze aanpak werd door het UNHCR-besluit om reeds voor aankomst Hongaren in Nederland een internationale vluchtelingenstatus te geven versterkt.

Het huidige Syrische asielbeleid is echter meer gelaagd, omdat de achtergronden van de voor de burgeroorlog gevluchte Syriërs minder eenduidig zijn dan bij de Hongaren het geval was. Daarnaast is de Syrische vluchtelingenstroom inmiddels al tien jaar gaande, terwijl de Hongaarse vluchtelingenstroom achteraf bezien vrij kort van aard was. Deze omstandigheid heeft de Nederlandse regering onder leiding van premier Rutte ertoe genoodzaakt om meer maatwerk aan te leveren in de beleidskaders omtrent toelating van Syrische vluchtelingen dan in de Hongaarse periode überhaupt het geval was. Deze gelaagdheid doet recht aan de enorme omvang van de Syrische vluchtelingenstroom en de tienduizenden Syriërs die sinds 2011 naar Nederland gevlucht zijn. Alles overziend kan geconcludeerd worden dat het vluchtelingenbeleid zich sinds de jaren vijftig ontwikkeld heeft van een beleid gebaseerd op vooral economisch overwegingen naar een humaner beleid met betrekking tot de Syrische vluchtelingen vandaag de dag, waarbij de hedendaagse regering meer vanuit het individu dan per totale groep beleid voert.

Bibliografie

Literatuur

Algemeen Ambtsbericht Ministerie van Buitenlandse Zaken. (2019). *Thematisch ambtsbericht veiligheidssituatie Syrië*. Den Haag.

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

Besluit van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid van 30 juli 2020, nummer WBV 2020/18, houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (2020). Staatscourant 2020, 42235.

Betts, A. (2015). *Five history lessons in how to deal with a refugee crisis*. The Guardian. Geraadpleegd op 27 maart 2021, via <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2015/sep/10/five-history-lessons-in-how-to-deal-with-a-refugee-crisis>

Boersema, W., Huisman, E., Kootstra, A. (2019, 27 november). *Nederland heeft een van de strengste asielprocedures van Europa*. Trouw. Geraadpleegd op 4 maart 2021, via <https://www.trouw.nl/nieuws/nederland-heeft-een-van-de-strengste-asielprocedures-van-europa~bf3b10d3f/>.

Borkert, M. & Caponio, T. (2010). *The local dimension of migration policy making*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Bos, M. (2006). *Hongaarse vluchtelingen in Nederland. Zuinige opvang*. Historisch Nieuwsblad. Geraadpleegd op 26 februari 2021, via <https://www.historischnieuwsblad.nl/hongaarse-vluchtelingen-in-nederland/>.

Broekers-Knol, A. (2019). “Kamerbrief over landgebonden asielbeleid Syrië.” Geraadpleegd op 21 maart 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/10/03/tk-landgebonden-asielbeleid-syrie>

Broekers-Knol, A. (2020). “Beantwoording vragen Vreemdelingenbeleid 19637.” Geraadpleegd op 20 maart 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/11/18/tk-bijlage-lijst-van-vragen-en-antwoorden-vreemdelingenbeleid-19637>

Broekers-Knol, A. (2020). "Kamerbrief over herbeoordeling Syrische asielzaken op 1F-indicaties." Geraadpleegd op 21 maart 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/06/30/tk-herbeoordeling-syrische-asielzaken-op-1f-indicaties>

Bronkhorst, D. (1990). *Een tijd van komen. De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*. Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets.

Caestecker, F. (1992). *Vluchtelingenbeleid in de naoorlogse periode*. Brussel: Vubpress.

Centraal Bureau voor de Statistiek. *Bevolking; geslacht, leeftijd, generatie en migratieachtergrond, 1 januari*. Geraadpleegd op 10 april 2021, via <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/37325/table?fromstatweb>

COA. (z.d.-a). *Het COA*. Geraadpleegd op 1 april 2021, via <https://www.coa.nl/nl/het-coa>

COA. (z.d.-b). *Geschiedenis*. Geraadpleegd op 1 april 2021, via <https://www.coa.nl/nl/geschiedenis#:~:text=Op%201%20juli%201994%20werd,als%20ze>

Den Ridder, J., Dekker, P., Houwelingen, van, P. (2016, 29 maart). *Burgerperspectieven 2016-1*. Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Geraadpleegd op 26 februari 2021, via <https://www.scp.nl/publicaties/monitors/2016/03/29/burgerperspectieven-2016-1>

Entzinger, H. (2016). "Goed vluchtelingenbeleid: ook eigenbelang." *S&D* 73(6) 31-43.

Europa Nu. (z.d.-a). *Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)*. Geraadpleegd op 19 april, 2021 via https://www.europa-nu.nl/id/vh7downw4czu/europees_verdrag_tot_bescherming_van_de

Europa Nu. (z.d.-b). *Europese maatregelen in verband met migratie*. Geraadpleegd op 30 april, 2021 via https://www.europa-nu.nl/id/vhcmelu5xgfm/europese_maatregelen_in_verband_met

Fernhout, R. (1990). *Erkenning en toelating als vluchteling in Nederland*. Deventer: Uitgeverij Kluwer B.V.

Geddes, A., & Scholten, P. (2014). *Politics of immigration and migration*. Londen: Sage Publications.

Hellema, D.A. (1990). *1956. De Nederlandse houding ten aanzien van de Hongaarse revolutie en de Suezcrisis*. Amsterdam: Uitgeverij Jan Mets.

Hoenselaars, L. (2018). “Vluchtelingen zijn van alle tijden (maar elke crisis is uniek).” *Platform WO2*. Geraadpleegd op 2 april 2021, via <https://www.tweedewereldoorlog.nl/onderzoekuitgelicht/vluchtelingen-toen-en-nu/vluchtelingen-zijn-van-alle-tijden-maar-elke-crisis-is-uniek/>

Hommes, K. (2015, 11 september). *Historische lessen voor een vluchtelingencrisis*. Trouw. Geraadpleegd op 2 april 2021, via <https://www.trouw.nl/nieuws/historische-lessen-voor-een-vluchtelingencrisis~b0c5478c/>

IND-werkinstructie nr. 2013/14 AUA (2013, 26 juni). *Instructie beleid 'Kwetsbare minderheidsgroep'*. IND. Geraadpleegd op 11 maart 2021, via https://ind.nl/Documents/WI_2013-14.pdf

IND. (2021a, 18 januari). *Asielinstroom in 2020*. Geraadpleegd op 4 maart 2021, via <https://ind.nl/nieuws/Paginas/Asielinstroom-in-2020-.aspx>

IND. (z.d.-b). *Wat doet de IND*. Geraadpleegd op 1 april, 2021 via <https://ind.nl/over-ind/Paginas/Wat-doet-de-IND.aspx>

IND. (z.d.-c). *Informatie voor studenten*. Geraadpleegd op 25 april, 2021 via <https://ind.nl/over-ind/informatie-scholieren-studenten/Paginas/Studenten-aan-het-MBO-en-HBO.aspx>

Ingleby, M. (2020, 30 juli). *Slachtoffers van Assads martelingen verlangen gerechtigheid*. NRC Handelsblad. Geraadpleegd op 19 april 2021, via <https://www.nrc.nl/nieuws/2020/07/30/slachtoffers-van-assads-martelingenverlangen-gerechtigheid-a4007487>

IsGeschiedenis. (z.d.). *Hoe verliep de burgeroorlog in Syrië tot nu toe?* Geraadpleegd op 13 maart 2021, via <https://isgeschiedenis.nl/nieuws/hoe-verliep-de-burgeroorlog-in-syrie-tot-nu-toe>.

Lucassen, L. (2018). “Vluchtelingen in het land van dominees en kooplieden.” *Platform WO2*. Geraadpleegd op 2 april 2021, via <https://www.tweedewereldoorlog.nl/onderzoekuitgelicht/vluchtelingen-toen-en-nu/vluchtelingen-in-het-land-van-dominees-en-kooplieden/>

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. London: Cambridge University Press.

March, J. & Olsen, J. (2005). "Elaborating the "new institutionalism." *The Oxford handbook of political institutions* (5) 3-20.

Meer, van der, F.M. (2021). *Management van de Publieke Sector. De hervormingsgevolgen van de voorwaardenscheppende staat voor de publieke dienst in een multilevel governance systeem*. Den Haag: Leiden Bestuurskunde 2020-2021.

Molen, van der, N. (2020, 17 december). *Assad heeft gewonnen, maar na tien jaar oorlog ligt Syrië in puin*. Friesch Dagblad. Geraadpleegd op 11 maart 2021, via <https://frieschdagblad.nl/2020/12/17/assad-heeft-gewonnen-maar-na-tien-jaar-oorlog-ligt-syrie-in-puin>

Nationaal Archief. (2021). 2.02.05.02 Inventaris van de archieven van de Raad van Ministers [Ministerraad] 1823-1995, inventarisnummer 404.

Nationaal Archief. (2021). Directie Vreemdelingenzaken (Justitie): 1977-1993, Actorenregister. Geraadpleegd op 25 april 2021, via <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/directie-vreemdelingenzaken-justitie>

Nationaal Archief. (2021). Hoofdafdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking (Justitie): 1955-1977, Actorenregister. Geraadpleegd op 25 april 2021, via <https://actorenregister.nationaalarchief.nl/actor-organisatie/hoofdafdeling-vreemdelingenzaken-en-grensbewaking-justitie>

NOS (2021, 8 april). *Syriër in Fries azc aangehouden op verdenking van terrorisme*. Geraadpleegd op 9 april 2021, via <https://nos.nl/artikel/2375902-syrier-in-fries-azc-aangehouden-op-verdenking-van-terrorisme.html>

NPO Start (2021, 11 maart). *Pauws Verkiezingsdebatten. Verkiezingsdebat tussen Geert Wilders (PVV) en Mark Rutte (VVD)*. Geraadpleegd op 23 april 2021, via https://www.npostart.nl/pauws-verkiezingsdebatten/11-03-2021/BV_101404905

Pak, V. (2020, 31 augustus). *Vijf jaar 'Wir schaffen das', hoe doen Syriërs het in Nederland?* Elsevier Weekblad. Geraadpleegd op 4 april 2021, via <https://www.ewmagazine.nl/nederland/achtergrond/2020/08/vijf-jaar-wir-schaffen-das-hoe-doen-syriers-het-in-nederland-774149/>

Parlement. (z.d.). Kabinet-Drees IV (1956-1958). Geraadpleegd op 18 februari 2021, via https://www.parlement.com/id/vh8lnhronvvg/kabinet_drees_iv_1956_1958

Peters, B., Pierre, J., & King, D. (2005). "The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism." *The journal of politics* 67(4) 1275-1300.

Pierson, P. (2000). "Increasing returns, path dependence, and the study of politics." *American political science review* 94(2) 251-267.

Pre, du, R. (2021, 9 januari). *Wilders wil regeren. En alle Syriërs het land uit*. Volkskrant. Geraadpleegd op 22 april 2021, via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/wilders-wil-regeren-en-alle-syriërs-het-land-uit~bce924cf/>

Prins, R. (2016). *Subsidiaire bescherming en de vluchtelingenstatus*. Verblijfblog. Geraadpleegd op 22 april 2021, via <https://verblijfblog.nl/subsidiaire-bescherming-en-de-vluchtelingenstatus-2/>

Raadschelders, J. C. N. (1994). "Administrative history: Contents, meaning and usefulness." *International Review of Administrative Sciences* 60 (1) 117-129.

Raadschelders, J. C. N. (2000). *Handbook of administrative history*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Rijksoverheid. (z.d.-a). *Informatiebericht: Werkwijze ministerraad*. Geraadpleegd op 11 maart 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/regering/ministerraad/werkwijze-ministerraad>

Rijksoverheid. (z.d.-b). *Informatiebericht: Waarom worden asielzoekers niet opgevangen in de regio?* Geraadpleegd op 22 april 2021, via <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/asielbeleid/vraag-en-antwoord/waarom-worden-asielzoekers-niet-opgevangen-in-de-regio>

Rosman, C. (2020, 11 februari). *Al 7 zaken tegen Syrische vluchtelingen: 'Vuile handen' komen alsnog voor de rechter*. Algemeen Dagblad. Geraadpleegd op 22 april 2021, via <https://www.ad.nl/binnenland/al-7-zaken-tegen-syrische-vluchtelingen-vuile-handen-komen-alsnog-voor-de-rechter~ac904f06/>

Rosman, C. (2021, 16 februari). *Sommige Syrische vluchtelingen overwegen een terugkeer: 'Zij kunnen niet aarden'*. Het Parool. Geraadpleegd op 22 april 2021, via <https://www.parool.nl/wereld/sommige-syrische-vluchtelingen-overwegen-een-terugkeer-zij-kunnen-niet-aarden~bee5c3cd/>

Salm, H. (2017, 17 september). *Hoe vergaat het de Syriërs in Nederland, twee jaar later?* Trouw. Geraadpleegd op 22 april 2021, via <https://www.trouw.nl/nieuws/hoe-vergaat-het-de-syriërs-in-nederland-twee-jaar-later~b2894070/>

Scholten, P., & Penninx, R. (2016). *The Multilevel Governance of Migration and Integration*. IMISCOE research series.

Spies, J.W.E. (2012). “Brief van de minister voor immigratie, integratie en asiel aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.” Vreemdelingenbeleid. Geraadpleegd op 11 maart 2021, via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-19637-1571.html>
Statista. (2021, 1 april). *The Syrian Civil War - Statistics & facts*. Geraadpleegd op 10 april 2021, via <https://www.statista.com/topics/4216/the-syrian-civil-war/>

Stoffelen, A., Zwaan, de, I. (2020, 28 augustus). *Waar zijn al die Syrische terroristen waar we in 2015 voor werden gewaarschuwd?* Geraadpleegd op 8 april 2021, via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/waar-zijn-al-die-syrische-terroristen-waar-we-in-2015-voor-werden-gewaarschuwd~b72b2522/>

Ten Doesschate, J.W. (1985). *Het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van Hongaarse vluchtelingen, 1956-1957*. Nijmegen: Doctoraalscriptie Nieuwste Geschiedenis Universiteit Nijmegen.

Tilly, C. (1984). *Big structures, Large Processes, and Huge Comparisons*. Londen: Russel Sage Foundation.

Troost, van, L. (2018). “Vluchtelingenopvang in historisch perspectief.” *Platform WO2*.

UNHCR. (2021, 30 april). Total Registered Syrian Refugees (Dataset). Geraadpleegd op 17 april 2021, via <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>

UNHCR. (z.d.). *Wie we zijn*. Geraadpleegd op 17 april 2021, via <https://www.unhcr.org/nl/wie-we-zijn/>

Vijfde eeuw migratie. (z.d.). *Vreemdelingenbeleid*. Geraadpleegd op 2 april 2021, via <https://vijfdeewuwmigratie.nl/term/Vreemdelingenbeleid/volledige-tekst>

Vluchtelingenwerk Nederland. (z.d.-a). *Cijfers over vluchtelingen: Nederland, Europa & wereldwijd*. Geraadpleegd op 4 maart 2021, via <https://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/cijfers-over-vluchtelingen-nederland-europa-wereldwijd>

Vluchtelingenwerk Nederland. (z.d.-b). *Syrië: miljoenen mensen op drift*. Geraadpleegd op 4 maart 2021, via <https://www.vluchtelingenwerk.nl/feiten-cijfers/landen-van-herkomst/syrie-miljoenen-mensen-op-drift>

Vreemdelingenwet (2000). Wettenbank Overheid. Geraadpleegd op 9 februari 2021, via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0011823/2021-02-20>

Walaardt, T. (2012). *Geruisloos inwilligen. Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994*. Hilversum: Uitgeverij Verloren BV.

Zwaan, de, I. (2018, 26 oktober). *Steeds meer gemeenten willen af van voorrang statushouders op de woningmarkt*. Volkskrant. Geraadpleegd op 3 maart, 2021 via <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/steeds-meer-gemeenten-willen-af-van-voorrang-statushouders-op-de-woningmarkt~bc944898/>