



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een verzelfstandigd asielbeleid: Een historisch onderzoek naar de oprichting en het functioneren van de asielketen in Nederland (1994-1995)

Jonker, Massimo

Citation

Jonker, M. (2023). *Een verzelfstandigd asielbeleid: Een historisch onderzoek naar de oprichting en het functioneren van de asielketen in Nederland (1994-1995)*.

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [License to inclusion and publication of a Bachelor or Master Thesis, 2023](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3632336>

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

Een verzelfstandigd asielbeleid

Een historisch onderzoek naar de oprichting en het functioneren van de
asielketen in Nederland (1994-1995)

Master scriptie geschiedenis

Cities, Migration and Global Interdependence

Governance of Migration and Diversity

Massimo Jonker

Studentnummer: 2319985

Scriptiebegeleiding: Prof. Dr. M.L.J.C. Schrover

30 juni 2023

Woorden aantal: 17.992

<i>Afkortingenlijst</i>	3
Hoofdstuk 1. Inleiding	4
<i>Introductie</i>	4
<i>Historiografie</i>	5
<i>Theorie</i>	9
<i>Verantwoording</i>	14
<i>Materiaal</i>	16
<i>Methode</i>	18
<i>Structuur</i>	19
Hoofdstuk 2. Historische context	20
<i>Geschiedenis van het Nederlandse asielbeleid</i>	20
Hoofdstuk 3. Het toelatings- en opvangbeleid	27
<i>Een nieuwe bestuurlijke realiteit</i>	27
<i>Een keten van start (1994-1995)</i>	37
<i>Deelconclusie</i>	44
Hoofdstuk 4. De gemeenten	46
<i>De hekkensluis (1994-1995)</i>	47
<i>Deelconclusie</i>	55
Conclusie	56
Bronnenlijst	61
<i>Kamerstukken (parlementaire documenten)</i>	61
<i>Nationaal Archief (NA)</i>	62
Literatuurlijst	64
<i>Websites</i>	66
Appendix	67
<i>Interviews</i>	67

Afkortingenlijst

A-Status - Erkende vluchtelingenstatus
B-Status - Humanitaire vluchtelingenstatus
AC - Aanmeldcentrum
AIS - Asielzoekers Informatie Systeem
AMA - Alleenstaande Minderjarige Asielzoeker
ARK - Algemene Rekenkamer
AZC - Asielzoekerscentrum
BuZa - ministerie van Buitenlandse Zaken
BZK - ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CDA - Christendemocratisch Appél
COA - Centraal Orgaan opvang Asielzoekers
DVZ - Directie Vreemdelingenzaken
EY - Ernst & Young
GBA - Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens
IND - Immigratie- en Naturalisatiedienst
INDIS - IND-informatiesysteem
ISI - Interdepartementale Stuurgroep Immigratie
LPF - Lijst Pim Fortuyn
NGO - Non gouvernementele organisatie (internationale belangenorganisatie)
NPM - New Public Management
NTOM - Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel
OC - Onderzoeks- en Opvangcentrum
PvdA - Partij van de Arbeid
ROA - Regeling Opvang Asielzoekers
Rvvt - Regeling Verzorgd Verblijf Tamils
SZW - Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TOC - Tijdelijke Opvangcentra
TROO - Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden
VNG - Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM – ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VTV - Vergunning tot Voorlopig Verblijf
VTV - Vergunning tot Verblijf
VWN - Vluchtelingenwerk Nederland
WVC - ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur
ZBO – Zelfstandig Bestuursorgaan

Hoofdstuk 1. Inleiding

Introductie

Vluchtelingen die in Nederland asielaanvragen, beginnen aan een ingewikkeld proces. Asielzoekers krijgen te maken met verschillende organisaties, worden bevestigd tijdens interviews, verblijven in diverse opvanglocaties en horen uiteindelijk of zij een nieuw leven mogen opbouwen in Nederland. Tijdens de asielprocedure leveren de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers (COA) en de Nederlandse gemeenten elk een eigen bijdrage aan dit proces. Deze actoren vormen samen de kern van de zogeheten ‘asielketen’ en zijn sinds 1994 verantwoordelijk voor het uitvoeren van het asielbeleid. Met name wanneer het aantal asielzoekers erom toeneemt, zoals in de jaren negentig door het gewelddadig uiteenvallen van de Joegoslavische federatie, in 2015 door de burgeroorlog in Syrië of in de zomer van 2022 toen vluchtelingen migratie weer op gang kwam na het wegvallen van de wereldwijde COVID-19 reisrestricties, staan deze actoren volop in de politieke- en maatschappelijke belangstelling. Bestuurskundige Fleur Alink toonde in 2006 aan dat wanneer er substantieel meer asielzoekers komen dan men verwachtte, er door politici en media al snel gesproken wordt van een ‘asielcrisis’.¹ De actoren in de asielketen worden vervolgens de belichaming van het ‘falende’ asielbeleid. Zo’n benoemde asielcrisis vertoonden in de afgelopen drie decennia veel overeenkomsten: de IND kan de aantallen asielaanvragen niet bijbenen waardoor de asielprocedures langer worden, het COA heeft een tekort aan opvangplekken en moet op zoek naar noodvoorzieningen, en de gemeenten hebben te weinig woningen beschikbaar voor toegelaten asielzoekers.

Het denken in termen van ketens en ketensamenwerking is vanaf de jaren negentig populair binnen de Nederlandse overheid. Ketens omvatten meerdere organisaties, zoals ministeries, uitvoeringsorganisaties, gemeenten en andere betrokken instanties. Toen begin jaren negentig de aantallen asielzoekers toenamen werd de asielketen geïntroduceerd. Het achterliggende idee was dat door middel van samenwerking het asielvraagstuk beter aangepakt kon worden. Toch blijkt de asielketen sinds de jaren negentig stelselmatig niet te functioneren, met een slecht imago van de actoren in de keten als gevolg. In de periode 2021-2022 maakte ik als onderzoeker voor de IND en de Inspectie Justitie en Veiligheid verschillende ketenpartners van dichtbij mee. Medewerkers in de keten kwamen over als integere en hardwerkende ambtenaren die handelden met het belang van de asielzoeker voorop. Ditzelfde beeld kwam naar voren uit de interviews die ik heb gehouden voor deze scriptie. Zo vertelde IND- beslismedewerker Peter van Lent dat hij en zijn collega’s in 1994

¹ F. B. Alink, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crises en hervormingen in het Vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Utrecht 2006), 224.

tijdens ‘pizza-avonden’ regelmatig overwerkten om asielzoekers duidelijkheid te geven over hun asielaanvraag.² Ondanks hun inzet verkeert de asielketen regelmatig in de problemen. Alink is van mening dat tekortkomingen in het asielbeleid ten onrechte worden toegeschreven aan de uitvoeringsorganisaties.³ Deze scriptie gaat over het niet functionerende asielbeleid en onderzoekt de rol van de keten hierin. De volgende onderzoeksvraag wordt gesteld: *op welke wijze werd de asielketen vormgegeven en hoe functioneerden overheidsorganisaties in relatie tot elkaar in deze keten in de periode 1994-1995, en waarom werd de keten als falend beschouwd?* Hoewel deze scriptie geen concrete aanbevelingen zal doen, kan een analyse van de asielketen zoals die werd vormgegeven in het verleden – en sindsdien grotendeels onveranderd is gebleven - helpen hedendaagse problemen beter te begrijpen. Voor wie de huidige ontwikkelingen van het asielvraagstuk volgt zullen er veel parallellen opvallen met de ontwikkelingen in het verleden.

Historiografie

Wat opvalt in de literatuur over naoorlogse migratie naar Nederland is dat de overheid bij asielmigratie de grootste noodzaak voelde om vreemdelingen stelselmatig te categoriseren en herdefiniëren. Zo is evident uit *Komen en Gaan* van Marlou Schrover en Herman Obdeijn dat de komst van nieuwe groepen vluchtelingen resulteerde in veranderingen van het beleid.⁴ Met name de vraag wie erkend werd als vluchteling in de zin van het Vluchtelingenverdrag (1951) en wie een aparte status kregen, zoals de Joegoslavische vluchtelingen in de jaren negentig, is toonaangevend voor de verschillen in behandeling.⁵

De literatuur over het asielbeleid in de jaren negentig is eenduidig over de restrictieve aard van het beleid in deze periode.⁶ Historici en andere academici verklaren waarom en hoe de Nederlandse overheid koos voor een restrictiever beleid ten opzichte van voorgaande periodes. Erkend wordt dat de overheid haar beleid noodzakelijkerwijs anders moest inrichten omdat het toelatings- en opvangsysteem bezweek onder de aantallen asielzoekers.⁷ In *crisis als kans* toont Alink

² Peter van Lent (beslismedewerker IND), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 17 mei 2023.

³ Alink, *Crisis als kans*, 224.

⁴ H. Obdeijn en M. Schrover, *Komen en gaan: immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008) 326.

⁵ T. Walaardt en M. Schrover, ‘Zestig jaar vluchtelingenverdrag: vrees voor vervolging, vrees voor deining’ In: Ashley Terlouw en Karin Zwaan, *Tijd en asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag* (Nijmegen 2011), 41-58.

⁶ T. Walaardt, *Geruisloos inwilligen: argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994* (Hilversum 2012) 251., Marlou Schrover, Teuntje Vosters, en Irial Glynn, ‘NGOs and west European Migration Governance (1860s until Present): Introduction to a special Issue’, *Journal of Migration History* 5:2 (2019) 189-217, aldaar 211., S. Bonjour, *Grens en gezin, Beleidsvorming inzake gezinsmigratie in Nederland, 1955-2005* (Amsterdam 2009), 200., Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 315. Alink, *Crisis als kans*, 72.

⁷ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 328.

aan dat asielbeleid ingrijpend kan veranderen tijdens een crisis, bijvoorbeeld door de komst van sterk variërende aantallen asielzoekers.⁸ Daarnaast had een verandering in herkomstlanden van asielzoekers invloed op het restrictieve beleid. Na de Koude Oorlog kwamen er minder vluchtelingen uit Oost en Centraal-Europa en meer vluchtelingen uit door burgeroorlogen geteisterde landen zoals Afghanistan en Soemalië. Historicus Tycho Walaardt toont in zijn proefschrift *geruisloos inwilligen* aan dat hun argumenten om te vluchten onvoldoende waren voor de overheid om een vluchtelingenstatus te krijgen.⁹ Walaardt laat zien dat de overheid haar asielbeleid sinds de naoorlogse periode voornamelijk als restrictief presenteerde. In de praktijk mochten veel asielzoekers blijven maar dan op andere gronden dan als vluchteling. Politicoloog Saskia Bonjour stelt in *Grens en Gezin* dat het asielvraagstuk in de jaren negentig door de politiek en maatschappij als steeds urgenter werd ervaren. De politiek rondom de ‘asielcrisis’ kon in deze periode politieke carrières en verkiezingsuitkomsten bepalen.¹⁰ Historici en broers Leo en Jan Lucassen voegen daaraan toe dat rechtse sentimenten in het politiek- en maatschappelijk debat koersten richting een restrictievere houding tegenover asielzoekers en immigranten in het algemeen.¹¹ Daarnaast creëerde de pers het beeld dat er veel meer asielzoekers naar Nederland zouden komen dan er werkelijk kwamen, met commotie over het beleid als resultaat.¹² Bonjour classificeert de ‘restrictieve beleidsperiode’ van 1989 tot 2005, maar vindt het paradoxaal dat de overheid juist toen voor een restrictieve lijn koos, aangezien Nederland de economische crisis van de jaren tachtig voorbij was.¹³ Bonjour identificeert daarnaast een trendbreuk ten opzichte van de jaren tachtig: na de oprichting van de IND botste het perspectief van Justitieambtenaren vaker met de visies van andere departementen, met name met diegenen die verantwoordelijk waren voor het integratiebeleid.¹⁴ Er bestaat consensus onder academici over het functioneren van het asielbeleid in deze periode. De asielopvang kwam structureel plekken tekort, mede als gevolg van de langdurige toelatingsprocedures.¹⁵ Als hoofdoorzaak van het ‘falende’ beleid wordt voornamelijk gewezen op het gebrek aan capaciteit in verhouding tot de grote toename van het aantal asielzoekers.¹⁶ Daarnaast speelde volgens historici de nieuwe Vreemdelingenwet van 1994, op basis waarvan

⁸ Alink, *Crisis als kans*, 13

⁹ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 251.

¹⁰ Bonjour, *Grens en gezin*, 183.

¹¹ Leo Lucassen en Jan Lucassen, ‘The Strange Death of Dutch Tolerance: The Timing and Nature of the Pessimist Turn in the Dutch Migration Debate’, *The Journal of modern history* 87 (2015) 72–101, aldaar 74.

¹² Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 338.

¹³ Bonjour, *Grens en gezin*, 86.

¹⁴ Bonjour, *Grens en gezin*, 187.

¹⁵ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 315., Alink, *Crisis als kans?*, 83.

¹⁶ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 315., Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 251., H. van den Berg en K. van der Veen, *Tussen herkomst en toekomst, Een vergeten kant van het vluchtelingenbeleid* (Amsterdam 1993), 89.

gemakkelijker bezwaar en beroep kon worden aangetekend tegen besluiten, een rol.¹⁷ Alink omschrijft de jaren negentig als ‘de meest turbulente’ periode in de geschiedenis van het Nederlandse migratiebeleid en toont aan dat er sprake was van een crisis ten aanzien van het gedoogbeleid.¹⁸ Toen restrictievere wetgeving ertoe leidde dat de IND uitgeprocedeerde asielzoekers zonder verblijfsvergunning ging uitzetten, ontstond er grote maatschappelijke- en politieke ophef en het asielbeleid werd als inhumain bestempeld, met een inperking van de legitimiteit en het functioneren van het beleid als gevolg.¹⁹ Socioloog Hilje van der Horst laat in de publicatie *Asielzoekers en asielbeleid in Nederland* zien dat er in de jaren negentig twee tegenovergestelde discoursen tegelijkertijd waren vertegenwoordigd in één beleid: een restrictieve discours, geworteld in het ‘wij- zij’ denken over het behoren tot de natie- en verzorgingsstaat gebaseerd op het *Imagined Community* van Benedict Anderson,²⁰ én een opener discours, dat voortkomt uit westerse denkbeelden over mensenrechten en humaniteit.²¹ Dit verklaart volgens Van der Horst waarom de overheid stelselmatig vluchtelingen afwees in de zin van het Vluchtelingenverdrag maar hen wel toelieten op basis van andere gronden.

Wat opvalt aan de literatuur over asielmigratie die net als deze scriptie gebruik maken van *Oral Histories* is dat veelal de vreemdeling aan het woord komt in plaats van de beleidsuitvoerder.²² Een uitzondering is de in 1997 verschenen publicatie *Dit is mijn huis, verhalen over tien jaar opvang van asielzoekers*.²³ Journalisten Jurrien Dekker en Bas Senstius beschrijven het asielbeleid vanaf de jaren vijftig vanuit het perspectief van zowel asielzoekers als beleidsuitvoerders. Hieruit blijkt dat medewerkers van de uitvoeringsorganisaties het leed van asielzoekers begrepen, deelden en regelmatig een andere visie hadden op het beleid. Soms leidde dat tot ertoe dat medewerkers het beleid anders gingen uitvoeren. Bijvoorbeeld in 1997, toen een IND-ambtenaar op Schiphol zich genoodzaakt voelde de intake van asielzoekers aanzienlijk te verkorten door de komst van grote aantallen asielzoekers.²⁴

Volgens academici past de wijze waarop de Nederlandse overheid in de jaren negentig haar asielbeleid ging vormgeven binnen een bredere bestuurlijke ontwikkeling die zich toen voordeed. Psycholoog en bestuurskundige Sandra van Thiel identificeert vanaf 1994 een

¹⁷ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 315., Alink, *Crisis als kans*, 83.

¹⁸ Alink, *Crisis als kans*, 83.

¹⁹ Alink, *Crisis als kans*, 123.

²⁰ B. Anderson, *Imagined communities, Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Oxford 1983).

²¹ H. van der Horst, *Asielzoekers en asielbeleid in Nederland: conflicterende discoursen van natiestaat, verzorgingsstaat en mensenrechten* (Delft 2001), 100.

²² ChorSwang Ngin, ‘Proving “Race” Identity of Chinese Indonesian Asylum Seekers’, *Special Issue 74* (2018) 133–164., J. Silverstein en R. Stevens, *Refugee Journeys* (Canberra 2021)., L. Danforth, M. Loring, en R. van Boeschoten, *Children of the Greek Civil War* (Chicago 2011).

²³ J. Dekker en B. Senstius, *Dit is mijn huis, Verhalen over tien jaar opvang van asielzoekers* (Amsterdam 1997).

²⁴ Dekker en Senstius, *Dit is mijn huis*, 103.

‘verzelfstandigingshype’ als de overheid in hoog tempo uitvoeringsorganisaties in het leven roept.²⁵ Nieuwe uitvoeringsorganisaties zoals de IND en het COA moesten het door de ministeries gemaakt beleid zelfstandig gaan uitvoeren. Het scheiden van beleidsvorming en beleidsuitvoering is voorsnog onderbelicht door historici. Anderen academici hebben wel aandacht gehad voor de ontwikkeling binnen ministeries, waarbij taken worden ‘afgestoten’ naar uitvoeringsorganisaties, en zijn kritisch over de bestuurlijke effecten hiervan.²⁶ Zo worden volgens Van Thiel de verzelfstandigde organisaties slecht betrokken bij de ontwikkeling van het beleid waardoor de uitvoerbaarheid daarvan gering is.²⁷ Bestuurskundige Martijn van der Steen verklaart in 2022 in de publicatie *Logische problemen* dat het toelatings- en opvangbeleid in de praktijk slecht functioneert door de slechte relatie tussen het ministerie van justitie en de uitvoeringsorganisaties.²⁸ Voorsnog zijn er geen historische studies gedaan naar de Nederlandse immigratie en asielopvang organisaties en de ketensamenwerking tussen deze organisaties. Dit staat in contrast met actuele beleidsstudies. In 2021 publiceerde adviesbureau *Ernst & Young (EY)* een onderzoek naar de asielketen en concludeerde dat de organisaties zich te veel richten op eigen prioriteiten in plaats van gedeelde doelstellingen.²⁹ Dit werd mede veroorzaakt door een gebrek aan informatie-uitwisseling. Onderzoeksbureau *TNO Research* concludeerde in 2016 dat de organisaties in de asielketen behoefte hebben aan meer zelfstandigheid.³⁰

De literatuur maakt duidelijk in welke context de asielketen werd opgericht: het toelatings- en opvangmodel kon de aantallen asielzoekers begin jaren negentig niet bijbenen en het beleid werd restrictiever door de naweeën van een economische crisis, de komst van anderen vluchtelingen na de Koude Oorlog en een verhardend maatschappelijk debat. Dát het beleid tijdens de restrictieve periode als ‘falend’ werd beschouwd is eveneens bekend. Deze scriptie zal echter een onderbelichte factor onderzoeken waarom de actoren in de asielketen niet slaagden in hun taak. Hedendaagse beleidsstudies doen terecht onderzoek naar de belangrijke samenwerkingsrelatie van organisaties in de asielketen voor het uitvoeren van beleid. Historici hebben hier echter geen aandacht aan besteed.

²⁵ S. van Thiel, ‘Het legenessyndroom: ministeries na verzelfstandiging’ in: Frank Ankersmit en Leo Klinkers, *De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008), 170 -188, aldaar 171.

²⁶ Van Thiel, ‘Het legenessyndroom’, S. van Thiel, *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen* (Rotterdam 2003), C. Politt, C. Talbot, J. Caulfield en A. Smullen, *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations* (Basingstoke 2004), Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek* (Den Haag 2003).

²⁷ Van Thiel, ‘Het legenessyndroom’, 179.

²⁸ Martijn van der Steen, ‘Logische problemen: een bestuurskundig perspectief op de (on)-uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving’, *Boom juridische tijdschriften, RegelMaat* 38 nr. 4 (2022) 293-306.

²⁹ Ernst & Young (EY), *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen* (Den Haag 2021), 12.

³⁰ Rick van der Kleij en Puck van den Brink, ‘Integrale ketensturing: Toepassing op de vreemdelingenketen’, *TNO – Earth, Life & Social Sciences* nr. 11624 (2016), 25.

Deze scriptie zal dit gat in de historiografie vullen en onderzoekt de samenwerkingsrelatie tussen de actoren in de asielketen. Daarnaast onderzoekt deze scriptie nadrukkelijk niet alleen het beleid, maar onderzoekt ook de relatie tussen het beleid en de uitvoering.

Theorie

De wereld van ketens

In deze scriptie wordt gewerkt met het 'ketenconcept'. Academici en politici hebben het ketenconcept begin jaren negentig gebruikt om ontwikkelingen te verklaren die zich toen binnen de publieke sector voordeden.³¹ Een toename van publieke organisaties verliep synchroon met een toenemende afhankelijkheid tussen deze organisaties.³² Bestuurskundigen Bekkers, Fenger en Scholten leggen uit dat de uitbreiding van het aantal overheidsorganisaties het resultaat was van een toename van kennis en expertise in alle domeinen van de publieke sector.³³ Deze gespecialiseerde overheidsorganisaties gingen daarnaast 'bedrijfsmatiger' functioneren. In de context van de economische crisis van de jaren tachtig heerste het idee dat de overheid zuiniger en efficiënter moest worden ingericht. Amerikaanse bestuurskundigen David Osborne en Ted Gaebler noemen deze ontwikkeling in het 1993 verschenen boek *Reinventing Government* het *New Public Management (NPM)*.³⁴ Het NPM markeerde de opkomst van het geloof in marktwerking in de publieke sector wat betekent dat (Westerse) overheidsorganisaties actief bezig zijn met het leveren van klantgerichte en goedkope dienstverlening.³⁵ Het ketenconcept verklaart de toenemende afhankelijkheid tussen deze overheidsorganisaties. In een overheidsketen voegt elke organisatie specifieke kennis, informatie en/of expertise toe, afhankelijk van de individuele taak die de organisatie moet uitvoeren.³⁶ Metaforisch beredeneerd zijn deze actoren schakels in een ketting, waarbij elke schakel een eigen bijdrage levert aan het gezamenlijk proces.

De beschreven ontwikkelingen leiden in 1994 tot de implementatie van de asielketen. De oprichting van de IND en het COA werden door bewindspersonen als dé oplossing aangedragen voor het asielvraagstuk. De nieuwe 'bedrijfsmatige' uitvoeringsorganisaties zouden gezamenlijk beter kunnen omgaan met de substantiële verschillen in aankomst aantallen van asielzoekers. In deze

³¹ L. Karsten, 'Managementconcepten in de overheidsdienst, een historische terugblik' in: Ankersmit en Klinkers, *De tien plagen van de staat*, 61-87, aldaar 61.

³² V. Bekkers, M. Fenger en P. Scholten, *Public policy in action: perspectives on the policy process* (Cheltenham 2017), 187.

³³ Bekkers e.a., *Public policy in action*, 187.

³⁴ D. Osborne en T. Gaebler, *Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (New York 1993).

³⁵ Van der Steen, 'Logische problemen', 300.

³⁶ Bekkers e.a., *Public policy in action*, 187.

scriptie wordt verklaard waarom de asielketen als bestuurskundig concept in de praktijk niet functioneerde. Zodoende maakt het ketenconcept inzichtelijk één van de redenen waarom het asielbeleid in de periode 1994-1995 beschouwd werd als falend. Anderen oorzaken die verklaren waarom het beleid niet functioneerde zijn reeds onderzocht en benoemd. Eerst wordt het ketenconcept gedefinieerd. Vervolgens worden met behulp van de literatuur vijf kenmerken van een keten samengevat en de wijze waarop deze van invloed konden zijn op het functioneren van de asielketen in de onderzochte periode.

Het ketenconcept

In deze scriptie wordt een keten beschouwd als een samenwerkingsverband van een aantal autonome maar onderling afhankelijke actoren rond een dominant ketenprobleem gericht op een gezamenlijk en maatschappelijk doel.³⁷ Een dominant ketenprobleem is een (maatschappelijk) probleem dat alleen gezamenlijk door de ketenpartners kan worden opgelost.³⁸ Het ketenproces, en de relatie die ketenpartners binnen dit proces bekleden, wordt door Bekkers, Fenger en Scholten getypeerd als ‘*sequentiële afhankelijkheid*’.³⁹ Dit betekent dat deelproces a sequentieel wordt opgevolgd door deelproces b, enzovoorts (figuur 1).

Figuur 1: Voorbeeld sequentiële afhankelijkheidsketen:



1) *Ketensturing en prestatiemeting*

Het *principal-agent* model verklaart de wijze waarop de keten wordt aangestuurd.⁴⁰ De beleidsmaker (ketenbestuurder) stelt middelen ter beschikking aan de beleidsuitvoerder om in ruil voor de afgesproken middelen bepaalde prestaties te leveren. De beleidsmaker kan vervolgens de uitvoeringsorganisatie aansturen en afrekenen op basis van deze vastgestelde prestaties, ook wel ‘output-indicatoren’ genoemd.⁴¹ Dit model vindt zijn grondslag in het NPM en berust op het idee dat overheidsprocessen te reduceren zijn tot eenduidige en telbare eenheden, zodat inzichtelijk kan

³⁷ Van der Kleij en Van Brink, ‘Integrale ketensturing’, 9.

³⁸ Van der Kleij en Van Brink, ‘Integrale ketensturing’, 8.

³⁹ Bekkers e.a., *Public policy in action*, 188.

⁴⁰ T. Schillemans, *Denkend bestuur, over verantwoording, gedrag, en centrifugale druk* (Den Haag 2017).

⁴¹ Van der Steen, ‘Logische problemen’, 300.

worden gemaakt welke investeringen tot welke opbrengsten leiden.⁴² Academici hebben zich kritisch uitgelaten over deze benadering.⁴³ Overheden staan immers primair voor het halen van publieke doelen en niet voor het maken van winst. De vraag is in hoeverre een goede asielprocedure zich laat reduceren tot een telbare of meetbare eenheid. Volgens de literatuur kunnen ketensturing en prestatiemeting van positieve invloed zijn op het functioneren van de keten wanneer afspraken worden gemaakt in overeenstemming met de verschillende partijen.⁴⁴ De ketenbestuurder moet zorgdragen voor het leveren van een goed uitvoerbare opdracht,⁴⁵ en de uitvoerder moet zorgen voor zogeheten 'ketenrapportage', het tussentijds terugkoppelen van resultaten en gegevens die van belang kunnen zijn voor de ketenbestuurder.⁴⁶ Nadelig voor de keten is wanneer uitvoeringsorganisaties worden geconfronteerd met beleidstheorieën die niet goed uitvoerbaar zijn en/of met ambities die in de praktijk niet waar te maken zijn.⁴⁷

2) Doelen en belangen

De literatuur over ketens maakt duidelijk dat de mate waarin doelen en belangen verschillen of overeenkomen van invloed kunnen zijn op het functioneren van de keten. Deze overeenkomsten en verschillen kunnen zowel *horizontaal* plaatsvinden (tussen de ketenpartners) als *verticaal* (tussen de ketenbestuurder en uitvoerder).⁴⁸ Dát er verschillen bestaan tussen de doelen van migratiebeleidsmakers en beleidsuitvoerders werd in 1994 geconstateerd door politicoloog Wayne Cornelius in *Controlling Immigration*.⁴⁹ Cornelius (en anderen) verklaren het verschil tussen de doelen van beleidsmakers en uitvoerders met behulp van de *gap*-theorie. Het 'gat' verwijst naar de ruimte die ontstaat tussen deze verschillen waardoor uitvoeringsambtenaren het beleid anders toepassen dan volgens beleidsmakers was bedoeld. Walaardt heeft bijgedragen aan de *gap*-theorie en stelt dat onuitvoerbaar asielbeleid ervoor zorgt dat ambtenaren het beleid wel anders móeten

⁴² Van der Steen, 'Logische problemen'.

⁴³ E. Tonkens, 'Marktwerking in de zorg: duur, bureaucratisch en demotiverend' in: Ankersmit en Klinkers, *De tien plagen van de staat*, 103-132., F. Ankersmit, 'De plaag van de transactiestaat' in: Ankersmit en Klinkers, *De tien plagen van de staat*, 17-40., Van der Steen, 'Logische problemen', 302., Karsten, 'Managementconcepten in de overheidsdienst, een historische terugblik', 71.

⁴⁴ A. van der Aa en T. Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling; Het ontwikkelen van transparantie en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken* (Utrecht 2001), 101., A. van der Aa, F. Beemer, T. Konijn, M. Roost, H. Ruigh en M. van den Twist, *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (Den Haag 2002), Adri de Bruijn, Anastasia van der Meer en Peter Nieuwenhuizen, 'Ketengovernance – Ketensamenwerking binnen het publieke domein', *De EDP-Auditor* nr. 2 (2006) 41 – 46.

⁴⁵ Van der Steen, 'Logische problemen', 298.

⁴⁶ V. Crijns, E. Ruiterman, M. Aardewijn en A.P. de Man, *Ketens de baas pijlers en bouwstenen voor ketensturing* (Nederlandse Rijksoverheid 2020), 36.

⁴⁷ Van Thiel, 'Het legenestysyndroom', 173., Van der Steen, 'Logische problemen', 299.

⁴⁸ Keith Provan en Patrick Kenis, 'Modes of network governance: structure, management, and effectiveness', *Journal of public administration research and theory* nr.18 (2007) 229-252, aldaar 233.

⁴⁹ W. Cornelius, P. Martin en J. Hollifield, *Controlling immigration, a global perspective* (Stanford 1994).

uitvoeren.⁵⁰ Belangrijk voor het functioneren van de keten is dat er een gemeenschappelijk, specifiek en publiek doel is (het dominante ketenprobleem) en de verschillende actoren afhankelijk van elkaar zijn om dit doel te bereiken.⁵¹ Wanneer de ketenpartners en ketenbestuurder geen eenduidige perceptie hebben van het gemeenschappelijk doel, en/of de wijze waarop het doel bereikt moet worden, kan het van negatieve invloed zijn voor de keten. Daarnaast kan de keten worden gehinderd wanneer partners voorkeur geven aan het halen van interne doelstelling en het gemeenschappelijke doel achtergesteld raakt, zogeheten *doeldivergentie*.⁵²

3) *(Personele) Middelen en financiering*

Bestuurskundigen Anja van der Aa en Theo Konijn stellen dat het functioneren van zowel individuele ketenpartners als de gehele keten afhankelijk is van de middelen waarmee dit wordt gedaan.⁵³ De wijze waarop ketenpartners middelen toegereikt krijgen is van belang, zo is het bevorderlijk wanneer partners gelijktijdig, zorgvuldig en rechtmatig worden gefinancierd.⁵⁴ Voldoende financiële- en personele capaciteit moeten de ketenpartners in staat stellen de opdracht naar behoren uit te voeren.⁵⁵ Het is nadelig voor de keten wanneer de financiering onregelmatig of ontoereikend is, mede omdat de partners daardoor niet in staat worden gesteld om voldoende personeel beschikbaar te hebben.⁵⁶

4) *Samenwerkingsverbanden, wederzijdse afhankelijkheid en vertrouwen*

Het dominante ketenprobleem is van invloed op de onderlinge verhoudingen tussen de ketenpartners, het resulteert in wederzijdse afhankelijkheid met betrekking tot het realiseren van het gemeenschappelijke doel.⁵⁷ Dit valt volgens Van der Aa en Konijn te verklaren door 'interorganisatorische' samenwerking, wat betekent dat ketenpartners moeten samenwerken op basis van elkaars specialisme.⁵⁸ De literatuur over ketens maakt duidelijk dat samenwerking gericht moet zijn op een 'gestroomlijnd' proces, dat wil zeggen, de samenwerking moet ervoor zorgen dat de verschillende organisatieprocessen naadloos op elkaar aansluiten.⁵⁹ Ketenpartners maken afspraken

⁵⁰ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 310.

⁵¹ Bekkers e.a., *Public policy in action.*, Provan en Kenis, 'Modes of network governance', 238.

⁵² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur* (Den Haag 2003), 8., A. van der Aa e.a., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, 23.

⁵³ Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 23.

⁵⁴ Crijns e.a., *Ketens de baas*, 37.

⁵⁵ BZK, *Ruimte voor regie*, 26.

⁵⁶ Crijns e.a., *Ketens de baas*, 37.

⁵⁷ J.H.A.M. Grijpink, *Geboeid door ketens; samen werken aan keteninformatisering* (Den Haag 2007).

⁵⁸ Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 31.

⁵⁹ BZK, *Ruimte voor regie*, 12.

over - en zijn verantwoordelijk voor - het leveren van juiste, tijdige en afgeronde deelprocessen, zodat de volgende ketenpartner zijn input goed kan leveren.⁶⁰ Dergelijke afspraken over kwaliteit en termijnen kunnen eventueel worden vastgelegd in wet- en regelgeving.⁶¹ Het samenwerken wordt tevens bevorderd door keten overlegstructuren tussen de partners en bestuurder(s), die gevoerd worden op basis van samenhang en vertrouwen en uitgaan van gelijkwaardigheid.⁶² Volgens Van Thiel erkennen en respecteren politici en ministeries de gelijkwaardigheid en autonomie van verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties vaak niet.⁶³ In plaats daarvan bemoeien ministeries zich teveel met de uitvoeringsorganisaties, hetgeen resulteert in een moeizame relatie tussen de ketenbestuurder en uitvoerder. De bestuurskundige verklaart deze relatie met behulp van het *legenestysyndroom*, verwijzend naar gevoelens van leegte en verdriet die ouders ervaren wanneer hun kinderen uit huis vertrekken.⁶⁴ Wanneer de zelfstandigheid niet wordt erkend, ketenpartners en bestuurders geen goede afspraken maken en niet goed samenwerken, dan kan het vertrouwen worden aangetast. Hierdoor kunnen delen van het proces vastlopen wat vervolgens een negatieve uitwerking heeft op het functioneren van de hele keten.⁶⁵

5) *Communicatie en informatie-uitwisseling (ICT)*

Volgens informaticus en ketenexpert Grijpink is het aansturen van en samenwerken binnen een keten afhankelijk van goede informatie-uitwisseling.⁶⁶ Ketenpartners kunnen gezamenlijk hun doel(en) bereiken wanneer zij op de hoogte zijn van elkaars relevante gegevens. Daarnaast kan een keten alleen goed worden bestuurd als de ketenbestuurder beschikking heeft over alle gegevens.⁶⁷ Een gemeenschappelijke communicatie-infrastructuur, bijvoorbeeld met behulp van ICT-middelen, is daarom essentieel voor het functioneren van de keten.⁶⁸

Deze vijf opgenoemde kenmerken van een keten helpen verklaren welke elementen van de keten wel of niet functioneerden (figuur 2).

⁶⁰ Crijns e.a., *Ketens de baas*, 28.

⁶¹ BZK, *Ruimte voor regie*, 10.

⁶² Crijns e.a., *Ketens de baas*, 35.

⁶³ Van Thiel, 'Het legenestysyndroom'.

⁶⁴ Van Thiel, 'Het legenestysyndroom', 177.

⁶⁵ Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 99., BZK, *Ruimte voor regie*, 12.

⁶⁶ J.H.A.M. Grijpink, *Informatiestrategie voor ketensamenwerking; Keteninformatisering als visie, resultaat en methode* (Den Haag 2002).

⁶⁷ Crijns e.a., *Ketens de baas*, 37.

⁶⁸ Crijns e.a., *Ketens de baas*, 37.

Figuur 2:

Factoren voor functionele ketensamenwerking
<i>Ketensturing en prestatiemeting</i>
<i>Doelen en belangen</i>
<i>(Personele) middelen en financiering</i>
<i>Wederzijdse afhankelijkheid, samenwerkingsverbanden en vertrouwen</i>
<i>Communicatie en informatie-uitwisseling (ICT)</i>

Verantwoording

In deze scriptie wordt gekeken naar de drie belangrijkste actoren, die betrokken waren bij het toelaten van een asielzoeker tot Nederland: de IND, het COA en de Nederlandse gemeenten, die vertegenwoordigd waren door koepelorganisatie de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG). Het ketenproces en de rol die deze actoren daarin speelden was als volgt: de IND besliste of een asielzoeker wel of niet tot werd toegelaten tijdens de asielprocedure. Gedurende deze asielprocedure werd een asielzoeker onderdak en zorg aangeboden door het COA. Wanneer was besloten dat een asielzoeker recht had op een verblijfsvergunning en in Nederland mocht blijven werd de erkende vluchteling gehuisvest. Hier waren de gemeenten verantwoordelijk voor.

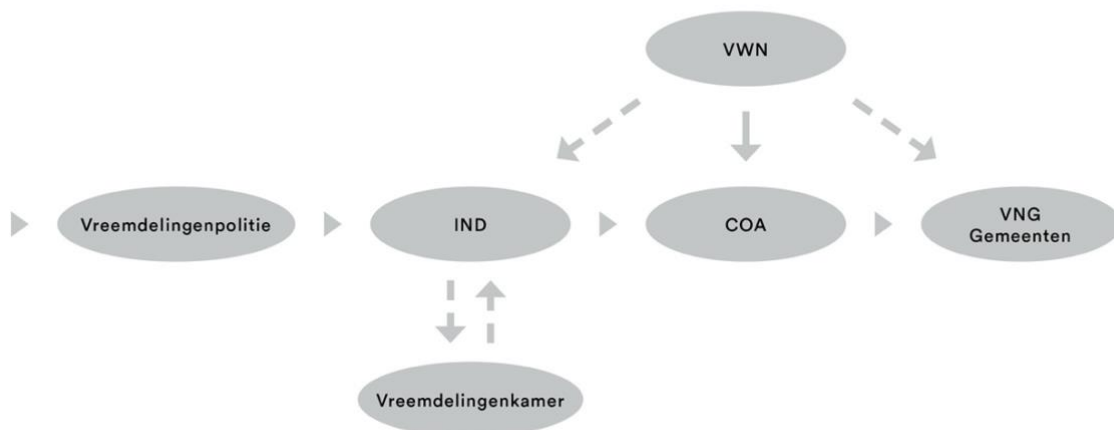
Figuur 3: Het beschreven ketenproces levert de volgende schematische weergave:



Naast deze drie actoren waren er ook anderen organisaties en instanties betrokken bij de asielprocedure. De Vreemdelingenpolitie had twee taken te vervullen. Wanneer een asielzoeker zich meldde in Nederland werd deze eerst door de Vreemdelingenpolitie geïdentificeerd en

geregistreerd. Vervolgens ondertekende de asielzoeker de aanvraag tot asiel waarna de IND de asielprocedure startte. De Vreemdelingenpolitie was daarnaast verantwoordelijk voor het fysiek overhandigen van de zogeheten ‘beschikking’, het document met daarin de beslissing op de asielaanvraag, evenals de daadwerkelijke verblijfsvergunning. De Vreemdelingenkamer had ook een taak. Sinds 1 maart 1994 behandelde de Vreemdelingenkamer, een afdeling binnen de Nederlandse rechtbank, alle beroepen en verzoeken van afgewezen asielzoekers. Zo kon de Vreemdelingenkamer besluiten dat een door de IND-afgewezen asielzoeker alsnog moest worden toegelaten tot Nederland, of dat de beslissing tot afwijzing rechtmatig was, wat betekende dat de asielzoeker het land moest verlaten. Aangezien in 1994 acht op de tien asielzoekers tegen de beslissing van de IND bezwaar maakte of in beroep gingen, speelde de Vreemdelingenkamer een belangrijke rol in de keten.⁶⁹ Afsluitend benoem ik de rol van Vluchtelingenwerk Nederland (VWN). Vluchtelingenwerk voorzag in individuele begeleiding van asielzoekers tijdens de asielprocedure en vertegenwoordigde de belangen van asielzoekers in het politiek- en maatschappelijk debat.⁷⁰

Figuur 4: De aanvullende beschreven actoren in overweging genomen levert de volgende schematische weergave op van de asielketen:



Deze scriptie onderzoekt nadrukkelijk alleen de situatie zoals weergegeven in figuur 3. De Vreemdelingenpolitie verrichtte administratieve werkzaamheden ten dienste van de IND. Hoewel daarmee niet wordt gesuggereerd dat de taken van de politie in de keten niet interessant waren, speelde deze actor een te kleine rol voor dit onderzoek. De Vreemdelingenkamer speelde met name een rol wanneer een asielzoeker werd afgewezen en wordt daarom niet meegenomen in dit onderzoek. Daarbij is het belangrijk om te vermelden dat in 1994 drie op de tien asielzoekers die een

⁶⁹ Parlementaire documenten, Kamerstuk (voorts KS), Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 47.

⁷⁰ T. Vosters, VluchtelingenWerk Nederland: Een studie over 35 jaar beleidsbeïnvloeding (Masterscriptie, Universiteit Leiden, 2014).

bezwaar bij de Vreemdelingenkamer aantekende alsnog tot Nederland werden toegelaten.⁷¹ VWN speelde geen directe rol bij het uitvoeren van het toelatings- en opvangbeleid, en werd door de Nederlandse overheid niet zodanig als ketenpartner gezien. Voor de periodisering van 1994 tot 1995 is gekozen omdat de uitvoeringsorganisaties in 1994 in de context van een toename van de aantallen asielzoekers werden opgericht. In 1996 neemt het aantal asielzoekers substantieel af, waardoor het onderzoek in relevantie zou verliezen.

Materiaal

In deze scriptie wordt zowel archiefmateriaal als interviews geraadpleegd. Ten eerste maak ik gebruik van parlementaire documenten afkomstig uit het online en openbaar Rijksoverheidsarchief.⁷² In totaal zijn 29 Kamerstukken gebruikt die het perspectief van verschillende bewindspersonen weergeven en de ontwikkeling van het beleid beschrijven. De Kamerstukken zijn geselecteerd met behulp van relevante zoektermen in de periode 1994-1995, zoals: 'asiel' of 'de Naturalisatie- en Immigratiedienst'. Deze bronnen hebben beperkingen. Bewindspersonen zijn selectief over hetgene dat zij met de Tweede Kamer delen en betreft niet het perspectief van de uitvoeringsorganisatie. Daarom maakt deze scriptie ook gebruik van het archief van het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).⁷³ Het SZW-archief wordt bewaard in het Nationaal Archief in Den Haag en bevat vergaderstukken en voorbereide agendapunten, beleidsnota's en andere interne beleidsdocumenten ten aanzien van de ministerraad in de periode 1994-1995 (tot en met 2005). Daarnaast zijn stukken bewaard van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI), een adviescommissie van wie conclusies en adviezen veelvuldig worden gebruikt. Deze bronnen maken - als aanvulling op de parlementaire stukken - inzichtelijk de totstandkoming van het beleid, verschillende standpunten en belangen van de ministeries en de (uitvoerings-)organisaties die zij vertegenwoordigen. Waar men in geval van de digitale parlementaire verslaglegging zeker kan zijn van de volledigheid van het archief, is dat bij het SWZ-archief niet het geval. Zo kan het voorkomen dat sommige ministerraden en de daar bijhorende stukken niet zijn bewaard in het archief en daarom ontbreken in deze scriptie.

Ten tweede maak ik gebruik van *Oral Histories*. Ik heb semigestructureerde interviews afgenomen met vier sleutelfiguren:

⁷¹ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 47.

⁷² Overheid.nl, 'Historische parlementaire documenten (1814 - 1995), <https://www.officielebekendmakingen.nl/>.

⁷³ Het Nationaal Archief Den Haag (Voorts NA), Archief van het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (1985) 1994-2005, Inv.nr. 2.15.104.

- Hilbrand Nawijn (IND-directeur en ISI-voorzitter)
- Erry Stoové (COA-algemeen directeur)
- André Groenen (COA-directeur opvangcentrum Beatrixoord Eindhoven)
- Peter van Lent (IND-beslismedewerker Den Bosch)

Nawijn was in de jaren zeventig werkzaam als jurist voor Justitie. Gedurende de jaren tachtig was Nawijn directeur van de eerste Justitie afdeling voor Asielzaken. In 1988 werd Nawijn directeur van de Justitie Directie Vreemdelingenzaken (DVZ) en in de periode 1994-1996 was hij directeur van de IND en ISI-voorzitter. In 2002 werd Nawijn minister van Vreemdelingenzaken voor de Lijst Pim Fortuyn (LPF) in het centrumrechtse Kabinet-Balkenende I (CDA). Stoové studeerde begin jaren zeventig af als jurist en was in deze periode als ambtenaar betrokken bij het opvangen van Chileense en Vietnamese vluchtelingen. Vervolgens heeft Stoové de asielopvang zien ontwikkelen van een particulier en maatschappelijk initiatief tot een door de overheid aangestuurde organisatie het COA. Binnen het COA en haar voorlopers bekleedde Stoové verschillende strategische functies. Stoové werd begin 1995 één van de drie hoofddirecteuren uitvoering en in november algemeen directeur, een functie die hij tot 2001 bleef uitvoeren. Groenen was sinds 1990 directeur van de opvanglocatie Beatrixoord. Als opvangdirecteur heeft hij de ontwikkeling van het COA van dichtbij meegemaakt. In 1994 ervoer Groenen hoe ambtenaren van de net opgerichte IND op zijn opvanglocatie kwamen werken. Groenen bleef zijn functie tot 2004 uitvoeren. Van Lent startte in augustus 1994 als net afgestudeerde historicus bij de IND in Den Bosch. De IND heeft op dat moment grote werkachterstanden en Van Lent gaat beslissen op asielaanvragen. Vandaag de dag is hij nog steeds werkzaam voor de IND. Deze vier sleutelfiguren zijn gekozen omdat zij een belangrijke rol hebben gespeeld tijdens de onderzochte periode en verschillende perspectieven vertegenwoordigen. Nawijn en Stoové waren de directeuren van de uitvoeringsorganisatie en vertegenwoordigen een 'strategisch' perspectief. Zij stonden tijdens hun werkzaamheden in contact met de ministeries en vertegenwoordigden de belangen van de uitvoeringsorganisaties. Groenen en Van Lent voerden het beleid dagelijks uit en vertegenwoordigen daarom een 'uitvoerend' perspectief. Hun rol was interessant omdat zij ervoeren hoe het beleid in de praktijk functioneerde.

De interviews duurden gemiddeld drie kwartier en zijn naderhand getranscribeerd. De vragen waren gebaseerd op bevindingen uit het archiefmateriaal en de theorie (zie Appendix). Aan de respondenten zijn grotendeels dezelfde vragen gesteld, zij het deels aangepast aan de specifieke respondent. De opgehaalde informatie wordt gebruikt om datgene dat niet in het archiefmateriaal is vastgelegd inzichtelijk te maken. *Oral Histories* hebben ook valkuilen. De manier waarop mensen zich iets uit het verleden herinneren verandert in de loop der tijd door hun levenservaring en is ten

winvloed aan een veranderende tijdgeest.⁷⁴ Daarnaast bestaat er een kans dat de respondenten bepaalde informatie niet met mij wilden delen, bijvoorbeeld omdat het als politiek gevoelig kan worden ervaren.⁷⁵ Volgens historicus Anita van der Hulst heeft de match tussen interviewer en geïnterviewden effect op de welwillendheid om dit soort ervaringen te delen.⁷⁶ Mijn werkervaring als Rijksambtenaar ervoer ik als een pre, ik sprak de ambtelijke taal en had inhoudelijke kennis van het asielbeleid. Dit kwam de match tussen mij en de respondenten mijns inziens ten goede.

Methode

Academici die onderzoek doen naar migratiebeleid gebruiken veelal een *constructivistische* methode. Walaardt, Alink en Bonjour onderzochten bijvoorbeeld welke argumenten er werden aangevoerd door beleidsmakers en uitvoerders, wie er invloed hadden op het beleid, en waarom beleid veranderde.⁷⁷ Deze scriptie doorbreekt deze standaard benadering ten aanzien van historische beleidsstudies door het bronnenmateriaal te analyseren door middel van een *structuralistische* methode. Het structuralisme wordt in deze scriptie gezien als een verzameling van (keten)relaties tussen (beleids-)elementen, waarbij de elementen vervangbaar of verwisselbaar zijn, terwijl de relaties behouden blijven.⁷⁸ Deze benadering is gebruikelijk in hedendaagse beleidsstudies zoals de onderzoeken van *TNO-research* en *EY*.⁷⁹ In deze studies komt niet zozeer de vraag aanbod: wanneer slaagt of faalt beleid, maar de vraag: welke elementen spelen een rol in de uitvoering van beleid? Om deze vraag te beantwoorden wordt het archiefmateriaal onderzocht in combinatie met de interviews. Zo wordt niet alleen de wijze waarop het beleid op papier bedoeld was inzichtelijk, maar ook hoe het beleid in de praktijk functioneerde. Daarvoor zijn de sleutelfiguren die reflecteren op het beleid belangrijk.

Deze onderzoeksmethode heeft tekortkomingen. Volgens bestuurskundigen is het vaststellen van een directe oorzaak-gevolgrelatie tussen beleid en praktijk moeilijk, bijvoorbeeld omdat onderzoekers aanlopen tegen het probleem van meetbaarheid.⁸⁰ Daarnaast kunnen contextuele factoren buiten het asielbeleid invloed hebben gehad op het functioneren van de keten.⁸¹ Ook bestaat er de vraag wie oordeelt over het functioneren van beleid. Zo kan een

⁷⁴ L. Abrams, *Oral history theory* (Londen 2010), 48-50.

⁷⁵ Abrams, *Oral history theory*, 49.

⁷⁶ A.A. van der Hulst, *Wegbereiders: Roma en Sinti in Nederland en Tsjechië over het profijt van onderwijs, 1950-2020* (Leiden 2022), 52.

⁷⁷ Walaardt, *Geruisloos inwilligen.*, Alink, *Crisis als kans.*, Bonjour, *Grens en gezin*.

⁷⁸ J.M. Broekman, R. Bakker, P.E. de Josselin de Jong, K. Bertels, W. Zwanenburg, H. Parret en H. Boudier, *Structuralisme: voor en tegen* (Bilthoven 1974), 78.

⁷⁹ EY, *Eindrappage doorlichting Vreemdelingenketen.*, Van der Kleij en Van Brink, 'Integrale ketensturing'.

⁸⁰ Bekkers e.a., *Public policy in action*, 220.

⁸¹ Van der Steen, 'Logische problemen', 301.

beleidsmaker of onderzoeker een keten waarnemen als een overzichtelijk en afgebakend proces, tegenover een asielzoeker, die een compleet gebrek aan overzicht kan ervaren.⁸² Om deze problemen voor zover mogelijk te overkomen zal deze scriptie niet oordelen over het asielbeleid op zich. Deze scriptie zal met behulp van de vijf verschillende ketenkenmerken en het bronnenmateriaal elementen onderscheiden waarmee de asielketen functioneerden.

Structuur

In hoofdstuk twee wordt een beknopte geschiedenis van het Nederlandse asielbeleid beschreven om het vervolg van de scriptie te begrijpen. In hoofdstuk drie wordt de relatie tussen de IND en het COA geanalyseerd met behulp van het ketenconcept. Eenzelfde analyse vindt plaats in hoofdstuk vier, maar dan wordt de rol van de gemeenten in de keten onderzocht. De scriptie sluit af met een conclusie en reflectie op de literatuur.

⁸² Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 31.

Hoofdstuk 2. Historische context

Geschiedenis van het Nederlandse asielbeleid

Het Nederlandse vluchtelingenbeleid is sinds 1956 gebaseerd op het Vluchtelingenverdrag. Iemand die volgens het Verdrag erkend wordt als vluchteling mag niet teruggestuurd worden naar het land waar zijn leven of vrijheid bedreigd wordt op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of politieke overtuiging.⁸³ De wijze waarop Nederland vluchtelingen toeliet en opving was afhankelijk van wie er kwam. Tot aan de jaren zeventig vluchtten voornamelijk mannen uit Oost-Europa naar Nederland voor het communistische regime. De aantallen waren gering, slechts honderd tot tweehonderd per jaar.⁸⁴ Nederland zag het als zijn plicht om deze vluchtelingen op te vangen. In 1965 implementeerde de Nederlandse overheid een nieuwe Vreemdelingenwet die de wet uit 1849 verving. De afdeling Vreemdelingenzaken en Grensbewaking van Justitie was in de jaren zeventig verantwoordelijk voor het beslissen op asielaanvragen. In deze periode was er geen sprake van door de overheid geregelde opvang. De nieuwe Vreemdelingenwet introduceerde de Vergunning tot Verblijf (VTV) voor bepaalde en voor onbepaalde tijd. Dit betekende dat een asielzoeker wel werd toegelaten, maar niet werd erkend als vluchteling. In de jaren zeventig probeerde de overheid de verschillen tussen vluchtelingen verder te definiëren. Tussen 1974 en 1988 bestond er een onderscheid tussen een A-status (vluchtelingenstatus) en een B-status. Het merendeel van de asielzoeker kreeg de B-status wat betekende dat diegene door de politieke situatie in het land van herkomst niet kon terugkeren maar individueel geen vrees had voor vervolging, zoals wel het geval was bij de A-status. Alleen asielzoekers met een A-status hadden het recht om familieleden naar Nederland te laten nareizen, de zogeheten gezinshereniging. Omdat in de jaren zeventig van Portugese dienstweigeraars werd verwacht dat ze snel zouden kunnen terugkeren kreeg deze groep voornamelijk een VTV-status voor bepaalde tijd.⁸⁵

Begin jaren tachtig vluchtten met name Turkse Christenen en Ethiopiërs op eigen initiatief naar Nederland. Omdat deze vluchtelingen niet uit Oost-Europa kwamen en Nederland hen daarom niet als vluchtelingen in de zin van het Verdrag beschouwden, kregen zij grotendeels een B-status. De directie Vreemdelingenzaken en Grensbewaking (vanaf 1976 slechts Directie Vreemdelingenzaken - DVZ) kreeg in 1980 een speciale afdeling die zich ging bezighouden met het afhandelen van asielaanvragen. Hilbrand Nawijn werd als hoofd van de afdeling aangesteld. In deze periode werden de asielprocedures langer omdat de dienst te weinig personeel had in verhouding tot het aantal

⁸³ 'Verdrag Betreffende de Status van Vluchtelingen', Artikel 33.

⁸⁴ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 34.

⁸⁵ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 140.

asielaanvragen.⁸⁶ De aantallen die zich melden kwamen voor het eerst boven de duizend vluchtelingen per jaar, verhoudingsgewijs slechts een fractie van de aantallen in de jaren negentig.⁸⁷ Het Nederlandse opvangbeleid kreeg in 1982 vorm met het 'inhuis-model'. Dit betekende dat asielzoekers tot drie maanden werden opgevangen in een centraal opvangcentrum waarna de gemeenten vervolgens zorgden voor woonruimte en een uitkering.⁸⁸

In 1985 kwamen ongeveer 2.000 onuitgenodigde Tamil asielzoekers uit Sri Lanka naar Nederland.⁸⁹ Deze groep zorgde voor veel maatschappelijke onrust en had invloed op het asielbeleid. De Tamils werden niet beschouwd als echte vluchtelingen en het woord asielzoeker kreeg in deze periode een negatieve connotatie. De overheid reageerde met de strenge en sobere opvangregeling: Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RvvT). Daarnaast zetten de Tamils de asielprocedure verder onder druk en DVZ had te weinig capaciteit om deze asielzoekers tijdig te horen.

Door de toename van het aantal asielzoekers, woningnood en financiële problemen slaagden de gemeenten er niet in voldoende opvang beschikbaar te hebben.⁹⁰ Daarom werd in 1987 het inhuis-model vervangen door de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA). Nu werden asielzoekers tijdens de procedure in asielzoekerscentra (AZCs) opgevangen en wanneer Justitie hun asielaanvraag kansrijk achtte konden zij doorstromen naar een ROA-woning in de gemeente. Na het verkrijgen van een verblijfsvergunning hadden asielzoekers recht op een reguliere woonruimte.

Datzelfde jaar werd de B-status afgeschaft door een uitspraak van de Raad van State.⁹¹ De overheid wilde wel vasthouden aan een twee-status-stelsel wat betekende dat de VTV- status bleef bestaan. Het beleid werd deze periode restrictiever en Justitie bedacht maatregelen die het aantal asielzoekers moest terugdringen, zoals het detineren en vervolgens uitzetten van uitgeprocedeerde asielzoekers en strengere grenscontroles.⁹² Deze maatregelen hadden mogelijk effect. In 1987 vroegen 12.500 vreemdelingen asiel aan, in vergelijking tot het jaar daarna, toen dat er 7.500 waren (figuur 5).⁹³ Hierna zou het aantal asielzoekers echter een decennialang enkel toenemen. In 1988 waren er ROA-woningen te kort waardoor er steeds meer vluchtelingen met een A- of VTV-status in de AZCs verbleven. Daarnaast resulteerde een aanhoudend gebrek aan capaciteit bij DVZ erin dat de gemiddelde behandelingstermijn van de asielprocedure langer werd, evenals de opvangtermijn in de AZCs.⁹⁴ Hoewel het aantal AZCs in korte tijd werd uitgebreid kwamen óók deze locaties plekken

⁸⁶ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 192.

⁸⁷ Ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen*, 207

⁸⁸ D. Bronkhorst, *Een tijd van komen: de geschiedenis van vluchtelingen in Nederland* (Amsterdam 1990) 71.

⁸⁹ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 326.

⁹⁰ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 313.

⁹¹ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 312.

⁹² Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 253.

⁹³ 'Statline CBS - Asielverzoeken; kerncijfers, 1975 - 2006', geraadpleegd 30 april 2023.

⁹⁴ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 1.

tekort. Het resulteerde in verschillende noodopvangvoorzieningen in pensions, leegstaande gebouwen of tentenkampen.

Vanaf 1989 zette het centrumrechtse Kabinet-Lubbers III (CDA) het restrictieve beleid van de vorige periode door. Hedy d'Ancona (PvdA) werd minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) en werd verantwoordelijk voor de asielopvang. D'Ancona toonde zich betrokken en kon rekenen op steun voor haar beleid. Partijgenoot en staatssecretaris van Justitie Aad Kosto werd verantwoordelijk voor de toelatingsprocedure. Kosto was omstreden omwille van zijn strenge opstelling en in 1991 werd er door tegenstanders van zijn asielbeleid een bomaanslag gepleegd op zijn woning. Er waren geen gewonden maar de aanslag had invloed op het politiek- en maatschappelijk debat. In 1993 wilde Kosto een eind maken aan het gedogen van uitgeprocedeerden asielzoekers. Deze groep had jarenlang relatief ongestoord kunnen leven omdat uitgeprocedeerden zich konden inschrijven in het bevolkingsregister. Hierdoor konden zij werken, een ziektekostenverzekering afsluiten en hun kinderen mochten naar school. Nu werden hun verblijf- en bestaansmogelijkheden beperkt door het koppelen van het sofinummer aan het bezit van een verblijfsvergunning. Wederom leidde deze restrictieve maatregel tot maatschappelijke ophef.⁹⁵ De B-status werd datzelfde jaar geherintroduceerd als 'gedoogdenstatus', alleen ditmaal aangescherpt als tijdelijke beschermingsstatus voor een periode van drie jaar. De gedoogdenstatus kon na drie jaar worden omgezet in een permanente status als het land van herkomst dan nog steeds als onveilig werd beschouwd.⁹⁶

De jaren negentig kenmerkten zich door de komst van een recordaantal asielzoekers (figuur 5). In deze periode verwijzen verantwoordelijke bewindspersonen in toenemende mate naar het toelatings- en opvangbeleid in termen van 'ketens'.⁹⁷ Ook het gebruik van watermetaforen zoals 'instroom' (een asielzoeker meldt zich in Nederland), 'doorstroom' (een asielzoeker verplaatst van opvanglocatie door een gewijzigde positie in de procedure) en 'uitstroom' (een toegelaten of afgewezen vluchtelingen verlaat de procedure) wordt dan de ambtelijke voertaal.

In 1992 introduceerde het Kabinet Lubbers III het Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel voor Asielzoekers (NTOM). Vanaf nu was de Rijksoverheid verantwoordelijk voor de asielopvang en niet langer de gemeenten. Het NTOM had als doel om de asielprocedure te versnellen. Het aangescherpte beleid werd erop ingericht om 'kansrijke' en 'kansarme' asielzoekers van elkaar te scheiden in onderzoeks- en opvangcentra (OCs). Het NTOM bepaalde dat asielzoekers maximaal drie

⁹⁵ Alink, *Crisis als kans*, 115.

⁹⁶ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 313.

⁹⁷ In een brief van minister-president Lubbers wordt de term 'asielketen' voor het eerst gebruikt, in: KS, Invr.nr. 22146 nr.1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Asielbeleid', 3 juni 1991, 9.

maanden in de OCs mochten verblijven.⁹⁸ De maximale termijn voor het beslissen op een asielaanvraag was volgens de Vreemdelingenwet zes maanden.⁹⁹ Kansarme asielzoekers werden afgewezen en moesten het OC binnen twee maanden verlaten en terugkeren naar het land van herkomst. Kansrijke asielzoekers werden naar een AZC gestuurd en zouden vervolgens ‘doorstromen’ naar een ROA-woning in de gemeenten óf na het verlenen van een status ‘uitstromen’ naar reguliere huisvesting in de gemeente. Een toegelaten asielzoeker moest zo snel mogelijk en uiterlijk binnen drie maanden worden gehuisvest.¹⁰⁰ In maart 1993 maakte het Kabinet daarover afspraken met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de overkoepelende organisatie en politieke spreekbuis voor alle gemeenten in Nederland.¹⁰¹ De ROA werd in datzelfde jaar afgeschaft omdat deze vorm van gedecentraliseerde opvang nu door het Kabinet als overbodig werd gezien. Deze scriptie laat zien dat ROA-huisvesting desondanks gebruikelijk bleef tot aan 1996. Door een tekort aan beschikbare woningen verliep de uitstroom van verblijfsgerechtigden gebrekkig. Hierdoor verbleven er in 1993 ruim 5.000 verblijfsgerechtigden noodgedwongen in de AZCs.¹⁰² In 1993 werd tevens het COA opgericht door het ministerie van WVC. De organisatie werd verantwoordelijk voor de opvang en begeleiding van alle asielzoekers in Nederland. Speciale aandacht ging uit naar Alleenstaande Minderjarige Asielzoekers (AMA’s). De omvang van de groep minderjarige asielzoekers die zonder voogd naar Nederland kwam was in een korte periode toegenomen en vormde een uitdaging voor het asielbeleid.¹⁰³ Deze kinderen hadden recht op aparte zorg en opvang en Kosto maakte zich zorgen dat meerderjarige vluchtelingen zich voordeden als AMA’s.

Een groot gedeelte van de ‘instroom’ werd gevormd door oorlogsvluchtelingen uit ex-Joegoslavië. In totaal ontving Nederland in tien jaar tijd 70.000 vluchtelingen uit de voormalige federatie.¹⁰⁴ Daarnaast kwamen in de jaren negentig ook Irakese, Iraanse, Afghaanse en Somalische vluchtelingen in grote aantallen.¹⁰⁵ De Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO) was een tijdelijke verblijfsvergunning die tussen 1992 en 1994 werd verstrekt aan vluchtelingen uit ex-Joegoslavië. Het Kabinet wilde met deze regeling Joegoslavische vluchtelingen ervan weerhouden asiel aan te vragen. De hoop was dat wanneer de situatie in de ex-Joegoslavische landen zou

⁹⁸ KS, Inv.nr. 22146 nr. 22, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Herziening asielzoekersprocedure’, 15 november 1991, 4.

⁹⁹ Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden, ‘Vreemdelingenwet’ (1965), Artikel 8.2.

¹⁰⁰ KS, Inv.nr. 22146 nr. 22, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Herziening asielzoekersprocedure’, 15 november 1991, 3.

¹⁰¹ KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers’, februari 1994, 16.

¹⁰² KS, Inv.nr. 19637 nr. 90, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid, een aantal aspecten van de opvang van asielzoekers’, 19 november 1993, 2.

¹⁰³ KS, Inv.nr. 19637 nr. 115, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid, stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek’, 9 november 1994, 13.

¹⁰⁴ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 254.

¹⁰⁵ ‘Statline CBS - Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975’, geraadpleegd 30 april 2023.

stabiliseren, de TROO-statushouders weer teruggestuurd konden worden. Tot die tijd werden deze vluchtelingen gescheiden van de samenleving gehuisvest in Tijdelijke Opvangcentra (TOCs).

In 1994 waren er veel ontwikkelingen in het asielbeleid. Op 1 januari werd DVZ omgevormd tot de IND. Het COA kreeg op 1 juli 1994 haar wettelijke bestaansrecht met de inwerkingtreding van de Wet-COA. Nawijn werd de eerste IND-directeur en Theo Veenkamp werd de eerste algemeen directeur COA. Justitie koos ervoor om van de IND een uitvoerend agentschap te maken, dit betekende dat het zogeheten 'kerndepartement' van Justitie (de Directie Vreemdelingenbeleid – DVB) verantwoordelijk bleef voor de organisatie. Het COA werd daarentegen een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO), dit betekende dat de organisatie onafhankelijk van WVC de asielopvang ging regelen. De eerste zes weken viel het COA onder de verantwoordelijkheid van d'Ancona. Na het aantreden van het centrum gepositioneerde Kabinet Kok I (PvdA) op 22 augustus 1994 maakte het COA de overstap naar Justitie. Staatssecretaris van Justitie Elizabeth Schmitz (PvdA) was de eerste bewindspersoon die verantwoordelijk was voor het toelatings- én opvangbeleid. Een andere ontwikkeling dat jaar was de introductie van een nieuwe en restrictievere Vreemdelingenwet.¹⁰⁶ De gedoogdenstatus werd vervangen door de Voorlopige Vergunning tot Verblijf (VVTV). Mensen met een VVTV-status werden gehuisvest in ROA-woningen in de gemeenten. Na drie jaar werd de VVTV-status omgezet in een onvoorwaardelijke VTV-status als terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk was. De nieuwe wet maakte dat elke gemeente per duizend inwoners woonruimte moest bieden aan twee toegelaten vluchtelingen. Inmiddels werd het duidelijk dat mensen met een TROO-status niet terug zouden keren. Daarom werd deze status weer afgeschaft en verleende Justitie aan ruim 8.000 van hen een VVTV status.¹⁰⁷

In 1994 kwam er een recordaantal van ruim 52.000 asielzoekers naar Nederland. De IND moest elke asielaanvraag individueel beoordelen aan de hand van een interview (gehoor) en het COA was verplicht elke asielzoeker onderdak te bieden. Omdat de organisaties niet genoeg capaciteit beschikbaar hadden kwam het NTOM onder druk te staan. Daarnaast was het vanaf 1994 mogelijk voor asielzoekers om tegen een beslissing van de IND bezwaar of beroep aan te tekenen. In 1995 berekende de IND dat uit elke asielaanvraag 1,8 beslissingen volgden waardoor de gemiddelde behandelingstijd van de asielprocedure opliep. Uiteindelijk kreeg bijna de helft van de asielzoekers dat jaar een verblijfsvergunning.¹⁰⁸ Problematisch was dat er veel afgewezen en uitgeprocedeerde asielzoekers verbleven in de COA-opvang. Zij waren volgens Justitie om 'technische of beleidsmatige

¹⁰⁶ Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden, 'Vreemdelingencirculaire' (1995).

¹⁰⁷ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2778, Agendapunt 6: Voorbereiding bestuurlijk overleg asielzoekers, onderwerp: Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 2 december 1993.

¹⁰⁸ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 47.

redenen' moeilijk terug te sturen naar het land van herkomst.¹⁰⁹ Het resultaat was een grote behoefte aan opvangplekken. Op 1 januari 1995 waren er 163 COA-opvanglocaties in gebruik, waarvan 12 OCs, 61 AZCs en 90 noodopvanglocaties.¹¹⁰

Het Kabinet nam in 1994 enkele 'instroombeperkende maatregelen' om de asielinstroom naar eigen woorden 'beheersbaarder' te maken.¹¹¹ In oktober, na weerstand uit de Tweede Kamer en van belangenorganisaties, opende de staatssecretaris Schmitz twee IND-aanmeldcentra (ACs) in Rijsbergen en Zevenaar.¹¹² Met de ACs werd een nieuwe schakel aan het ketenproces toegevoegd: op deze locaties werd binnen 24 uur een eerste schifting gemaakt tussen kansrijke en kansarme asielzoekers. De ACs kwamen al snel vol te zitten, wat betekende dat asielzoekers buiten moesten wachten in tentenkampen of andere noodvoorzieningen voordat zij aan de asielprocedure konden beginnen. Daarnaast zette Justitie in op de implementatie van de wetten 'Veilig Derde Land' en 'Veilig Land van Herkomst'. Deze wetten maakten dat asielzoekers die via een veilig land waren gereisd, teruggestuurd konden worden en dat mensen die afkomstig waren uit een als veilig beschouwd land, geen asiel mochten aanvragen.¹¹³ Justitie kreeg wederom te maken met weerstand, wat betekende dat de wetten respectievelijk in juli en maart 1995 van kracht gingen.

Jaar	Totaal aantal ingediende asielaanvragen (absoluut)	Percentage asielzoekers toegelaten
1987	13.460	8
1988	7.490	20
1989	13.900	15
1990	21.210	7
1991	21.620	12
1992	20.350	58
1993	35.400	42
1994	52.580	37
1995	29.260	62

Figuur 5: Het aantal asielaanvragen ingediend tussen 1987-1996 inclusief toelatingspercentages (eerste beslissing genomen door Justitie of de IND - zonder aantekening van bezwaar en/of beroep).¹¹⁴

¹⁰⁹ KS, Inv.nr. 19637 nr. 115, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek', 9 november 1994, 4.

¹¹⁰ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 29.

¹¹¹ KS, Inv.nr. 19637 nr. 104, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 7 juni 1994, 1.

¹¹² Jonker, M, *Beleid vol belangen: Een onderzoek naar de beleidsbeïnvloeding van de IND-aanmeldcentra in Nederland* (Bachelor scriptie, Universiteit Leiden, 2021).

¹¹³ Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 315.

¹¹⁴ 'Statline CBS - Asielverzoeken; kerncijfers, 1975 – 2006', geraadpleegd 1 mei 2023.

Deelconclusie

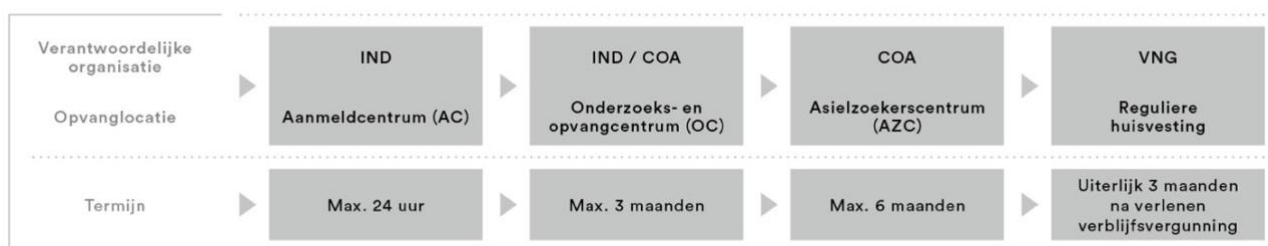
Vanaf de naoorlogse periode is de overheid in toenemende mate asielmigratie gaan reguleren. Vaak kwam dit door een specifieke en ongewenste groep asielzoekers, bijna altijd ging het om een aanscherping van het beleid. Wat opvalt is dat de organisaties voor het toelaten en opvangen van asielzoekers regelmatig een tekort aan capaciteit hadden. De overheid reageerde met restrictieve maatregelen, maar het capaciteitsvraagstuk werd niet opgelost. In de jaren negentig bereikte het restrictieve beleid een hoogtepunt. Ook na de oprichting van de uitvoeringsorganisaties volgden verschillende beleidsontwikkelingen elkaar op om het aantal asielzoekers terug te dringen. Het functioneren van de nieuwe uitvoeringsorganisaties kom in het volgende hoofdstuk aan bod.

Hoofdstuk 3. Het toelatings- en opvangbeleid

Een nieuwe bestuurlijke realiteit

De ministerraad van het Kabinet-Lubbers III stemde op 14 mei 1993 in met het voorstel om de beleidsdirectie Vreemdelingenzaken om te vormen tot het agentschap de Immigratie- en Naturalisatiedienst. Op 1 januari 1994 zou de transformatie van de departementale directie naar een verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties verwezenlijkt worden. De minister van Justitie Ernst Hirsch Ballin (CDA) schreef in een kamerbrief op 24 mei dat de voornaamste opbrengst de vergroting van de flexibiliteit moest zijn.¹¹⁵ Door de logheid van de organisatiestructuur bleek het ministerie steeds minder in staat om adequaat te kunnen reageren op de grote verschillen in aankomst aantallen van asielzoekers. Van een verzelfstandige uitvoeringsorganisatie werd echter verwacht flexibeler te kunnen omgaan met deze verschillen waardoor zowel de pieken als dalen in de aantallen asielzoekers beter beheersbaar zouden worden.

Negen maanden later presenteerde d'Ancona het wetsvoorstel 'betreffende de instelling van een ZBO belast met de uitvoerende taak van het opvangen van asielzoekers'.¹¹⁶ Evenals bij het beslissen op asielzaken werd een snelle besluitvorming voor het opvangen van asielzoekers gehinderd door de 'departementale en logge structuur' van WVC. Wederom had de verzelfstandiging als doel om de flexibiliteit te vergroten. Het COA zou daarnaast beter in staat zijn 'de aanhoudend hoge asielinstroom' en 'geringe doorstroom' naar de gemeenten of het land van herkomst aan te kunnen.¹¹⁷ In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe de nieuwe organisaties werden vormgegeven en op welke wijze de IND en het COA functioneerden als ketenpartners.



Figuur 6: Schematische weergave van het ketenproces vanaf oktober 1994 wanneer een asielzoeker werd toegelaten tot Nederland

¹¹⁵ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 2.

¹¹⁶ KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994.

¹¹⁷ KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994, 1.

Ketensturing en prestatie meting

Een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling tussen de taken van de ministeries Justitie en WVC (tot augustus 1994) en de IND en het COA zouden volgens het Kabinet zowel bestuurlijke als uitvoerende voordelen met zich meebrengen.¹¹⁸ De IND werd verantwoordelijk voor het beslissen op asielaanvragen en het COA voor het verzorgen van de opvang tijdens de asielprocedure. De departementen bleven verantwoordelijk voor het maken van nieuw beleid en het overleggen met verschillende ministeries, de zogeheten interdepartementale overleggen. In de Kamerbrieven waarin de nieuwe organisaties werden aangekondigd, werd als belangrijkste opbrengsten van de verzelfstandiging genoemd dat het toelatings- en opvangproces 'bedrijfsmatiger' kon worden aangepakt.¹¹⁹ Voor de IND betekende dat er een 'zakelijkstelsel' werd ingevoerd. De organisatie zou voorafgaand aan een zogeheten 'uitvoeringsjaar' - het kalenderjaar waarin de organisatie met het beschikbare budget moest beslissen op asielaanvragen - verschillende kerngetallen en normen gaan vaststellen, die vervolgens konden worden gewogen aan verschillende producten en diensten, met als resultaat de eerdergenoemde output-indicatoren.¹²⁰ Voor deze scriptie is de belangrijkste geleverde dienst door de IND het afhandelen van een asielaanvraag. De daarbij horende output-indicator was het aantal genomen beslissingen asielaanvragen in één uitvoeringsjaar. De twee belangrijkste normen waren de kwaliteit en de doorlooptijd van deze beslissingen. Een voorbeeld van een asielproduct was de opgestelde 'beschikking'. Dit was een door de IND-beslisambtenaar ondertekend document met daarin de beslissing op een asielaanvraag. Uit het interview met Van Lent is gebleken dat beslisambtenaren werden aangestuurd en afgerekend op hun productie, dat wil zeggen, het aantal beslissingen dat zij op asielaanvragen namen.¹²¹ Op basis van het *principal-agent* model werden tussen de IND en Justitie enkele ketenafspraken gemaakt. De IND moest een jaarplan indienen over de voorgenomen aantallen producten en daarover verantwoording afleggen. Door middel van een zogeheten 'planning- en controlecyclus' kon de IND, zo nodig, gedurende het uitvoeringsjaar 'bijsturen' op deze aantallen. Het departement zou vervolgens de kosten vergelijken met de resultaten, wat de minister in staat moest stellen om de organisatie adequaat te financieren. Hoewel het departement overtuigd was dat een 'zakelijke blik op de cijfers' zou leiden tot

¹¹⁸ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 1., Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994, 3.

¹¹⁹ Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993., Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994, 2.

¹²⁰ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 4.

¹²¹ Peter van Lent, Interview, 17 mei 2023.

kostenbesparing, ervoer IND-directeur Nawijn dat een dergelijke reorganisatie meer tijd nodig had.¹²²

Volgens COA-directeur Stoové werd zowel het systeem om opvangplekken te reserveren als het zorgen voor een goede verdeling van asielzoekers over de opvanglocaties zakelijker aangepakt.¹²³ Vergelijkbaar met de IND zou ook het COA door het departement worden aangestuurd op de aantallen. D’Ancona verwachtte kosten te kunnen besparen door het aantal benodigde opvangplekken per uitvoeringsjaar te vermenigvuldigen met de gemiddelde kosten van één opvangplek.¹²⁴ Hoewel Stoové het nuttig vond dat de relatie met WVC zakelijker werd, was het ministerie wel verantwoordelijk om ‘op tijd te bestellen’, dat wil zeggen, tijdig aan het COA opdracht te geven hoeveel opvangplekken zij moest creëren, hetgeen volgens Stoové veelal niet het geval was.¹²⁵ Daarnaast moest het bestuur zo veel mogelijk bevoegdheden naar het niveau van een plaatselijk opvangcentrum delegeren. Zo ervoer Groenen een verzakelijking in zijn taak als directeur op OC Beatrixoord.¹²⁶ Plaatselijke COA-directeuren mochten binnen een aantal randvoorwaarden een plan maken en uitvoeren. Het achterliggende idee was dat opvanglocaties goedkoper maatwerk konden leveren.¹²⁷

Ook het COA moest gaan werken met een planning- en controlecyclus; uit het archiefmateriaal blijkt dat de organisatie hier pas in slaagde gedurende het jaar 1995.¹²⁸ Uit het interview met Stoové’s is af te leiden dat - ondanks de gemaakte ketenafspraken - WVC als ketenbestuurder structureel tekort schoot in het leveren van een uitvoerbare opdracht. Het COA zou daarentegen onvoldoende kunnen voorzien in ketenrapportage, door een gebrek aan een planning- en controlecyclus. Zowel de ketenbestuurder als de uitvoerder kwamen daarmee niet tegemoet aan de gemaakte afspraken.

Beide uitvoeringsorganisaties zouden worden aangestuurd op basis van dezelfde gegevens. De asielinstroomprognose was een beleidsinstrument opgesteld door Justitie en bevatte een berekening van het aantal asielzoekers dat er in een kalenderjaar naar Nederland zouden komen. Deze prognose werd voorafgaand aan een uitvoeringsjaar bekend gemaakt en per kalenderkwartaal herijkt. De asielinstroomprognose bepaalden hoeveel asielzoekers de IND en het COA moesten

¹²² Hilbrand Nawijn (directeur IND), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 10 mei 2023.

¹²³ Erry Stoové (algemeen directeur uitvoering COA), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 11 mei 2023.

¹²⁴ KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers’, februari 1994, 14.

¹²⁵ Stoové, interview, 11 mei 2023.

¹²⁶ André Groenen (COA-directeur onderzoeks- en opvangcentrum Beatrixoord Eindhoven), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 9 mei 2023.

¹²⁷ KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers’, februari 1994, 10.

¹²⁸ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 35.

behandelen en opvangen en bepaalden het budget van de organisaties. In de miljoenennota van 1993 stond dat Justitie voor het uitvoeringsjaar van 1994 rekende op de komst van 25.000 asielzoekers.¹²⁹ Justitie verwachtte het jaar daarop 5.000 asielzoekers minder door de implementatie van de ‘instroombeperkende’ maatregelen.

Doelen en belangen

Het Kabinet wilde asielopvang alleen beschikbaar maken voor asielzoekers met een grote kans op een verblijfsvergunning. De IND moest volgens minister Hirsch Ballin andere asielzoekers weren uit de ‘dure’ COA-opvang.¹³⁰ De gedeelde doelstelling van de uitvoeringsorganisaties – en daarmee het dominante ketenprobleem - werd bepaald door de asielinstroomprognose. In 1994 moesten de IND en het COA voldoende beslis- en opvangcapaciteit beschikbaar hebben voor de komst van 25.000 asielzoekers. De belangrijkste interne doelstelling van de IND was het terugdringen van de werkvoorraden en de oplopende behandelingstermijn.¹³¹ Het COA zag het als haar belangrijkste taak om te voorzien in humane opvang voor alle asielzoekers die daar recht op hadden.¹³² Dit hield in dat het COA naast de verwachte nieuwe asielzoekers ook haar huidige 15.000 bewoners onderdak moest blijven bieden. Aangezien het Kabinet-Lubbers streefde naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid van het COA, had d’Ancona besloten om het overleg met de gemeenten wat betreft de vestiging van een nieuwe opvanglocatie over te dragen aan het COA. Wanneer het COA en een gemeente eenmaal een overeenkomst hadden gesloten, moest het COA een goede relatie onderhouden met de gemeente in kwestie. Volgens de minister had de organisatie rekening te houden met een gevoelige politieke en maatschappelijke context.¹³³ De minister doelde op de weerstand die in het verleden was ontstaan bij het inrichten van een nieuwe opvanglocaties evenals het daadwerkelijke opvangen van asielzoekers. OC-directeur Groenen vertelde over het belang van het creëren en behouden van draagvlak:

“Dat betekende dat je open moest zijn over wat er op het centrum gebeurde, maar tegelijkertijd ook voldoende genuanceerde berichten naar buiten bracht. Zodat er geen onrust ontstond die vervolgens tot politieke onrust kon leiden. Want we waren in die tijd wel een

¹²⁹ KS, Inv.nr. 23400 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Miljoenennota 1994’, november 1993, 124.

¹³⁰ KS, Inv.nr. 19637 nr.109, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid’, 29 juni 1994, 7.

¹³¹ KS, Inv.nr. 19637 nr.109, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid’, 29 juni 1994, 7.

¹³² Stoové, persoonlijk gesprek, 11 mei 2023.

¹³³ KS, Inv.nr. 23540 nr. 5, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, voorlopig verslag’, februari 1994, 3.

*ZBO. Het moest altijd met een beetje beleid, met de politieke gevoeligheid in het achterhoofd.*¹³⁴

(Personele) middelen en financiering

De departementale structuur van Justitie en WVC hinderde volgens beide ministers met name een adequaat en flexibel personeels- en financieringsbeleid.¹³⁵ De verzelfstandiging moest daar verandering in brengen. Zowel de IND als het COA zouden in staat worden gesteld om op korte termijn de personeelsformatie aan te passen aan het veranderende werkaanbod door het aantrekken en afstoten van tijdelijk personeel.¹³⁶ In tegenstelling tot het perspectief van de ministers in het archiefmateriaal verklaarde Nawijn dat een flexibel personeelsbeleid in de praktijk slecht functioneerde, 'want je moet ook mensen opleiden, en dat kost echt een jaar voordat je een goede beslissing kan nemen op een asielaanvraag'.¹³⁷ Stoové en Groenen ervoeren echter geen problemen met het aannemen van tijdelijk personeel voor de asielopvang.¹³⁸

Om een zelfstandig personeelsbeleid mogelijk te maken moesten beide organisaties verantwoordelijkheid gaan dragen over hun eigen financiële middelen. Het budget werd echter bepaald door de departementen. Voor de financiering werden beide organisaties aangesloten op de jaarlijkse begrotingscyclus. Dit betekende dat de IND en het COA voorafgaand aan een begroting- en uitvoeringsjaar, op basis van de asielinstroomprognose, een bedrag overgemaakt zouden krijgen. Voor 1994 werd voor de IND ruim honderd miljoen gulden beschikbaar gemaakt.¹³⁹ Dit bedrag werd berekend op basis van een 'prijs maal hoeveelheid' formule, waarbij de hoeveelheid afhankelijk was van de instroomprognose en de prijs werd bepaald door de gemiddelde kosten die IND per afgehandelde asielaanvraag maakte. Het COA zou door WVC gefinancierd worden op basis van een soortgelijke berekening. De organisatie zou een bedrag overgemaakt krijgen dat gebaseerd was op het aantal asielzoekers dat zij per dag ging opvangen inclusief de kosten voor personeel en exploitatie. Binnen deze financieringssystematiek was het COA afhankelijk van de andere ketenpartners. Wanneer de afronding van een asielaanvraag door Justitie binnen de gewenste termijn van zeven maanden werd afgerond én de reguliere huisvesting uiterlijk binnen drie maanden

¹³⁴ Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹³⁵ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 6., KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994, 13.

¹³⁶ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 6., KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994, 3.

¹³⁷ Nawijn, interview, 10 mei 2023.

¹³⁸ Stoové, interview, 11 mei 2023., Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹³⁹ KS, Inv.nr. 23400 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begroting voor het jaar 1994', 21 september 1993, 3.

na het verlenen van een verblijfsvergunning zou plaatsvinden, dán zouden de kosten in 1994 voor de opvang bij een asielinstroom van 25.000 asielzoekers 685 miljoen gulden bedragen.¹⁴⁰ Wanneer de IND en het COA gedurende het uitvoeringsjaar extra budget nodig hadden, bijvoorbeeld omdat er meer asielzoekers kwamen dan was voorspeld, konden Justitie en WVC bij de voorjaarsnota en najaarsnota extra geld beschikbaar maken. De minister van Justitie erkende in mei 1993 dat als er geen extra middelen vanuit de Justitiebegroting beschikbaar waren, er moest worden aanvaard dat de gemiddelde behandelingstermijn zou oplopen, voor zover wetgeving dit toeliet.¹⁴¹ De Kamerbrieven maken duidelijk dat de financiering van de organisaties afhankelijk was van een aantal factoren, waarvan de asielinstroomprognose de belangrijkste. Daarnaast had de minister zelf aangegeven dat de begroting belangrijker was dan het ketenproces. De respondenten ervoeren hier hinder van. Hoewel Nawijn deze nieuwe financieringssystematiek initieel zag als een kans om een goede financiering voor de IND tot stand te brengen, 'faalde' het in realiteit omdat er altijd meer asielzoekers kwamen dan Justitie dacht.¹⁴² Stoové vond deze manier van financieren 'rampzalig' voor het COA, wederom omdat de prognoses niet overeenkwamen met de realiteit.¹⁴³

Wederzijdse afhankelijkheid, samenwerkingsverbanden en vertrouwen

De samenwerkingsrelatie tussen de IND en het COA kan ingedeeld worden op drie niveaus. In de 'uitvoering' werkten personeel van beide organisaties samen op een van de dertien OCs, hetgeen niet het geval was in de ACs en AZCs. Op 'strategisch' niveau werd er samengewerkt door de IND-leiding en het COA-bestuur, bijvoorbeeld om problemen voor de hele keten te bespreken. Op 'departementaal' niveau werden (interdepartementale) overleggen gevoerd over beleidskwesties waar Justitie en WVC de IND en het COA respectievelijk representeerden.

De ketensamenwerking was het meest evident op de OCs. Groenen heeft de transformatie van opvanglocatie Beatrixoord naar een onderzoeks- en opvanglocatie bewust meegemaakt:

*'In het verleden zat DVZ In de groene toren, zo noemde wij het ministerie in Eindhoven. Dus gingen mensen vanuit het OC naar de groene toren, en later toen de IND op het terrein zat was dat niet meer nodig. Je kwam dicht bij elkaar te staan, ook fysiek. Dat vond ik een grote verandering.'*¹⁴⁴

¹⁴⁰ KS, Inv.nr. 23540 nr. 9, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, nota naar aanleiding van het verslag', 14 maart 1994, 11.

¹⁴¹ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie, brief van de minister van Justitie', 24 mei 1993, 5.

¹⁴² Nawijn, interview, 10 mei 2023.

¹⁴³ Stoové, interview, 11 mei 2023.

¹⁴⁴ Groenen, interview, 9 mei 2023.

Volgens Groenen, Stoové en Nawijn verliep de samenwerking op de OCs goed. IND- en COA-medewerkers kwamen meerdere keren per maand samen en hadden afstemming over problemen en wisselden gegevens uit. Als problemen meer structureel van aard waren, probeerden de twee organisaties daar gezamenlijk uit te komen.¹⁴⁵ Daarnaast was er sprake van begrip en probeerde men elkaar te faciliteren. Dit werd bevorderd door het dagelijkse contact:

“De IND en het COA hadden begrip voor elkaars situatie. Uiteindelijk werd de strijd op het politieke terrein gevoerd. De uitvoering deed samen wat zij besloten hadden. (...) Je stond toch voor een aantal gezamenlijke problemen op de opvanglocatie. Je had elkaar hard nodig. Wij zagen ook dat het heel belangrijk was dat mensen in de procedure zo goed mogelijk gefaciliteerd werden en zo snel mogelijk konden worden doorplaatst. (...) En het menselijke aspect, als je met elkaar op één locatie werkt, dan ontmoet men elkaar vaker en ontstaan er persoonlijke banden. Dat maakt dat de saamhorigheid groeit.”¹⁴⁶

De respondenten tonen aan dat de goede verhoudingen op uitvoerend niveau bevorderlijk waren voor de samenwerking tussen de ketenpartners. Op strategisch niveau bestonden er echter meer spanningen. Voor de plaatsing van personeel in de OCs was de IND afhankelijk van de bestaande COA-opvanglocaties.¹⁴⁷ Het merendeel van deze locaties was echter gehuurd op basis van tijdelijke huisvestingscontracten. Hierdoor moest de IND continu in staat zijn om van huisvesting te wisselen. Daarnaast resulteerden de tijdelijke contracten erin dat het COA haar bewoners regelmatig moest herverdelen over nieuwe locaties. De IND-leiding stelde dat zij hierdoor het overzicht op de asielzoekers verloor en zijn onderzoek niet goed kon doen.¹⁴⁸

Om de samenwerkingsrelatie op strategisch en departementaal niveau vorm te geven werden enkele afhankelijkheden tussen de organisaties wettelijk vastgelegd met als doel het waarborgen van een gestroomlijnd ketenproces. Uit de Wet-COA is op te maken dat de minister van WVC goed op de hoogte moest zijn van gegevens met betrekking tot de instroom en doorstroom van asielzoekers.¹⁴⁹ Op basis van deze gegevens kon het departement het budget voor het COA bepalen. De IND deed in het laatste kwartaal van 1993 gemiddeld dertien maanden over het nemen van een

¹⁴⁵ Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁴⁶ Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁴⁷ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Agentschappen bij het ministerie van Justitie’, 24 mei 1993, 6.

¹⁴⁸ Stoové, interview, 11 mei 2023.

¹⁴⁹ KS, Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers’, februari 1994, 18-19.

beslissing in plaats van de gewenste zeven maanden.¹⁵⁰ Hierdoor was het COA genoodzaakt om de opvang in te richten voor langdurig verblijf, mede omdat in 1994 een groter deel van de asielzoekers kans zou hebben op een verblijfsvergunning dan voorheen. Daarnaast stelde het NTOM dat de asielopvang moest aansluiten op de positie die een asielzoeker had in de IND-procedure. Het was aan de IND om deze gegevens te delen, zodat het COA kon bepalen of een asielzoeker in een OC moest worden opgevangen of kon worden doorgeplaatst naar een AZC dan wel worden uitgeplaatst naar de gemeenten. De IND-leiding en het COA-bestuur kwamen meerdere keren per maand samen in een ketenoverleg om afstemming te hebben over dit soort zaken.¹⁵¹ Op strategisch niveau waren er dus over het algemeen grotere tegenstellingen dan op het uitvoerend niveau. De interviews maken duidelijk dat de organisaties ondanks deze tegenstellingen goed probeerden samen te werken. Nawijn en Stoové vonden dat beide organisaties in de kern dezelfde opdracht hadden, namelijk ervoor zorgen dat een asielzoeker zo snel en tegelijkertijd zo humaan mogelijk door de asielprocedure ging. Daarom probeerde Stoové de relatie met de IND goed te onderhouden:

“Het COA faciliteerde als het ware de IND. Het COA moest ervoor zorgen dat de asielzoekers goed gehuisvest waren en klaar stonden om gehoord te worden. Ik weet nog heel goed, Hilbrand (Nawijn) gaf mij drie kussen op mijn wang en zei: het is voor het eerst dat ik hoor dat het COA zich ten dienste stelt van de IND. Hij had dus het beeld dat het eerder niet zo was. Dat wij een tegenspeler waren.”¹⁵²

Een samenwerkingsverband op departementaal niveau was de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie. De ISI was sinds 1990 verantwoordelijk voor een samenhangend vreemdelingenbeleid en Nawijn was de voorzitter.¹⁵³ De ISI had voornamelijk een adviserend karakter en bewaakte de implementatie en vooruitgang van gevoerd beleid. Vanaf maart 1994 werd het asielbeleid om de twee weken in de ministerraad besproken aan de hand van de door de ISI voorbereide conclusies. Elk ministerie stuurde één afgevaardigde die zitting had in de Stuurgroep. De IND en het COA hadden geen zitting en werden gevraagd de conclusies en adviezen van de ISI te volgen.¹⁵⁴ Volgens Nawijn was de ISI niet effectief in het aansturen van de keten. De voorzitter vond namelijk dat het

¹⁵⁰ KS, Inv.nr. 23540 nr. 6, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, memorie van antwoord’, 25 februari 1994, 1.

¹⁵¹ Stoové, interview, 11 mei 2023., Nawijn, interview, 10 mei 2023., Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁵² Stoové, interview, 11 mei 2023.

¹⁵³ ‘Overheid.nl – Instelling Interdepartementale Stuurgroep Immigratie, 30 mei 1990 – 21 december 2003’, geraadpleegd 5 mei 2023.

¹⁵⁴ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Agentschappen bij het ministerie van Justitie’, 24 mei 1993, 5., Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wet centraal orgaan opvang asielzoekers’, februari 1994, 23.

functioneren van de Stuurgroep werd gehinderd door het veelvoud aan departementen en tegengestelde belangen.

“Dat (de ISI) schoot niet op, want sommige departementen waren vóór het adviseren van bepaalde maatregelen en anderen waren weer tegen. Dus je kwam geen stap verder. (..) Wij kwamen zelden tot eensgezinde conclusies.”¹⁵⁵

Communicatie en informatie-uitwisseling (ICT)

Het is evident uit de theorie dat een goede samenwerkingsrelatie tussen de IND en het COA afhankelijk was van informatie-uitwisseling. Tijdens de opstartfase van de organisaties bleek hier echter weinig aandacht voor. De IND moest volgens de minister gaan werken met een nieuw en innovatief werkproces.¹⁵⁶ Daarvoor was DVZ in juni 1993 gestart met het uitvoeren van het zogeheten ‘masterplan-IND’.¹⁵⁷ Het document bevatte een nauwkeurige beschrijving van de herinrichting van de bedrijfsprocessen in het kader van de verzelfstandiging. Goede administratie en informatievoorziening werden gesteld als randvoorwaarden waaraan moest worden voldaan vóórdat de IND operationeel kon worden. De oude werkwijze, waarin asielproducten bestonden uit papieren dossiers, moest plaats maken voor een nieuw computersysteem. De geavanceerde netwerkgeving ‘het IND-informatiesysteem (INDIS)’ zou het voor medewerkers mogelijk maken om per asielaanvraag een overzicht te raadplegen met betrekking tot informatie over de registratie en vordering van de procedure. Ook zou het systeem aangeven bij hoeveel asielaanvragen de maximale behandelingstermijn was overschreden en de mate waarin. Hoewel het volgens de minister een vereiste was dat INDIS vanaf de start zou functioneren was het al in mei 1993 bekend dat INDIS, evenals de noodzakelijke hardware zoals computers en printers, niet per 1 januari beschikbaar zouden zijn. De interviews kunnen helpen verklaren waarom. Volgens Nawijn was de overstap van het werken met papieren dossiers naar een computersysteem een ‘gigantisch’ en tijdsintensief proces.¹⁵⁸ De IND slaagde er pas medio 1995 in om informatie beschikbaar te hebben over de gemiddelde doorlooptijden en werkvoorraden van de totale of individuele asielprocedure(s).¹⁵⁹ Deze gegevens zouden voor het COA nuttige informatie zijn voor het inrichten van de opvang. Hoewel de

¹⁵⁵ Nawijn, interview, 10 mei 2023.

¹⁵⁶ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Agentschappen bij het ministerie van Justitie’, 24 mei 1993, 5.

¹⁵⁷ NA, Het archief van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) van het ministerie van Justitie, 1967-2001, Inv.nr. 2.09.124 nr. 77, Stukken betreffende het instellen van het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), onderwerp: Aard, opzet en uitwerking van het agentschap (masterplan- IND), juni 1993.

¹⁵⁸ Nawijn, interview, 10 mei 2023.

¹⁵⁹ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 14.

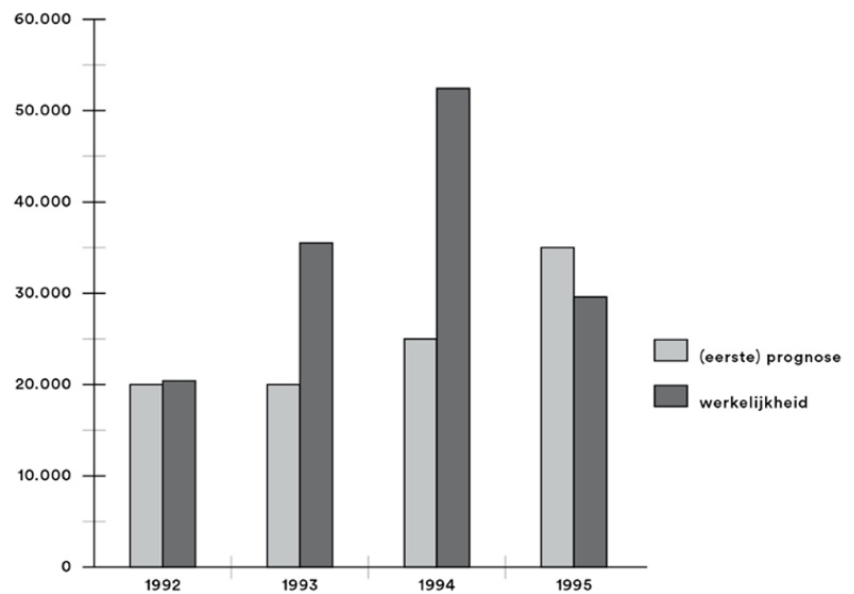
IND een nauwkeurig plan had opgesteld voor wat betreft de interne informatievoorziening, was er in het archiefmateriaal geen plan van aanpak aanwezig over het delen van deze gegevens met andere ketenpartners. Voor het stroomlijnen van de ketenprocessen tussen de IND en het COA waren ICT-communicatiemiddelen wel noodzakelijk, erkende ook Hirsch Ballin.¹⁶⁰ Alleen op deze wijze kon het COA tegemoet komen aan het NTOM vereiste dat de opvangplek aansloot op de asielprocedure. In de Kamerbrief over het instellen van de IND stond dat er in mei 1993 slechts geëxperimenteerd werd met het afstemmen van de processen van de twee organisaties. Wederom was het bekend dat de afstemming niet vóór 1 januari gerealiseerd zou zijn.¹⁶¹ Het archiefmateriaal maakt duidelijk dat de keten vanaf de start zou functioneren zonder vormen van informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners, hetgeen volgens de theorie en de minister juist als randvoorwaarde werd gezien voor een gestroomlijnd ketenproces.¹⁶²

¹⁶⁰ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 7.

¹⁶¹ KS, Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993, 7.

¹⁶² BZK, *Ruimte voor regie*, 12.

Een keten van start (1994-1995)



Figuur 7: De eerste asielinstroomprognose ten opzichte van de werkelijke aankomst aantallen van asielzoeker.¹⁶³

Op 1 januari 1994 ging de nieuwe asielketen van start. De uitvoeringsorganisaties stonden direct onder druk omdat er gedurende het jaar 1993 ongeveer 10.000 asielaanvragen meer waren ingediend dan was voorspeld.¹⁶⁴ Volgens minister-president Lubbers waren het voornamelijk ex-Joegoslavische vluchtelingen die zorgden voor een hoger dan verwachte asielinstroom.¹⁶⁵ Daarnaast had het Kabinet maatregelen willen treffen om de aantallen naar beneden te krijgen, zoals de ‘instroombeperkende’ wetten en de AC-locaties, maar deze plannen waren vertraagd. Op 25 februari informeerde Lubbers de ministerraad over de effecten van de verhoogde instroomprognose voor de asielketen.¹⁶⁶ De IND moest op korte termijn meer asielaanvragen gaan afhandelen terwijl de organisatie nog een werkachterstand had. De reorganisatie had voor een tijdelijke vertraging van het werk gezorgd. De interviews maken duidelijk dat met name het instellen van INDIS zorgde voor problemen. Zo werden asioldossiers gedurende 1994 zowel digitaal als op papier vastgelegd, een vorm van ‘dubbele administratie’ die volgens Van Lent veel tijd kosten.¹⁶⁷ De minister-president uitte

¹⁶³ Statline CBS - Asielverzoeken; kerncijfers, 1975 – 2006’, geraadpleegd 1 mei 2023., KS, Inv.nr. 23400 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal ‘Miljoenennota 1994’, november 1993, 124. KS, Inv.nr. 19637 nr. 99, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid’, 22 maart 1994, 2., KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 4.

¹⁶⁴ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2778, onderwerp: Verslag ambtelijk overleg met VNG en IPO over asielzoekers, 22 december 1993, 1.

¹⁶⁵ KS, Inv.nr. 19637 nr. 99, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid’, 22 maart 1994, 2.

¹⁶⁶ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2841, Agendapunt 5a: Kosten asielzoekersproblematiek op korte termijn en in meerjarenperspectief, onderwerp: Brief van Ruud Lubbers aan de ministerraad, 25 februari 1994, 1.

¹⁶⁷ Van Lent, interview, 17 mei 2023.

zijn zorgen over de effecten van de werkachterstand op de rest van de keten.¹⁶⁸

In een Kamerbrief van 22 juni stond dat de werkvoorraad en de gemiddelde behandelingstermijn dusdanig waren opgelopen dat de IND het overzicht op de achterstanden verloor.¹⁶⁹ Dit werd versterkt doordat de organisaties asielzoekers op verschillende manieren registreerden. De IND registreerden een asielzoeker na het gesprek met de Vreemdelingenpolitie, terwijl het COA een asielzoeker registreerde na aanmelding bij een opvanglocatie. Asielzoekers die niet door het COA werden opgevangen, bijvoorbeeld omdat zij bij familie verbleven, kwamen daardoor niet voor in de COA-systemen maar waren wel bekend bij de IND. In de brief stond dat de organisaties geen afstemming hadden over deze verschillen. De ISI informeerde het Kabinet op 10 maart dat de organisaties gezamenlijk onderzochten hoeveel asielzoekers er in Nederland verbleven en nog geen eerste gesprek hadden gehad met de IND.¹⁷⁰ De IND had plannen gemaakt om deze asielzoekers alsnog zo snel mogelijk te horen.¹⁷¹ Daarnaast hadden de organisaties zich voorgenomen om gezamenlijk afspraken te maken voor de lange termijn. De behandel- en opvangcapaciteit moest volgens het Kabinet dermate uitgebreid worden dat de OCs in totaal 1.000 asielzoekers per dag extra aan zouden kunnen.¹⁷² De ISI verwachtte dat er vanaf 1 april geen asielprocedures buiten de termijnen van het NTOM zouden vallen en dat er geen opvang beschikbaar zou zijn voor asielzoekers die geen eerste gesprek hadden gehad met de IND. Tevens verwachtte de Stuurgroep dat vanaf april de onderlinge uitwisseling van gegevens via een geautomatiseerd computersysteem zou plaatsvinden.

Het Kabinet maakte in mei bekend dat óók de prognose voor 1994 verhoogd moest worden. Nederland kon dat jaar rekenen op de komst van 55.000 asielzoekers in plaats van 35.000.¹⁷³ Voor beide uitvoeringsorganisaties werd extra budget vrijgemaakt. In de Voorjaarsnota van 3 mei stond dat het COA kon rekenen op 125 miljoen gulden extra en de IND op 151 miljoen.¹⁷⁴ Het COA kreeg de taak om op korte termijn 9.000 extra reguliere en/of noodopvangplekken te vinden.¹⁷⁵ Zoals beschreven had het COA moeite met deze opdrachten, met name omdat het vinden van betaalbare

¹⁶⁸ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2841, onderwerp: Brief van Ruud Lubbers aan de ministerraad, 25 februari 1994, 2.

¹⁶⁹ KS, Inv.nr. 23773 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voorjaarsnota 1994, lijst van vragen en antwoorden', 22 juni 1994, 1.

¹⁷⁰ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2841, onderwerp: De ministeriële ad hoc commissie inzake asiel en migratie, 10 maart 1994, 1.

¹⁷¹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2841, onderwerp: De ministeriële ad hoc commissie inzake asiel en migratie, 10 maart 1994, 5.

¹⁷² NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2892, Agendapunt 24a: Conclusies van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI), onderwerp: Prognose Justitie, 3 mei 1994.

¹⁷³ KS, Inv.nr. 23773 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voorjaarsnota 1994, Brief van de minister van Financiën', 31 mei 1994, 12.

¹⁷⁴ KS, Inv.nr. 23773 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voorjaarsnota 1994, Brief van de minister van Financiën', 31 mei 1994.

¹⁷⁵ NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2892, onderwerp: Evaluatie bestaande afspraken (agendapunt 1a), 4 mei 1994.

opvangplekken op korte termijn lastiger was.¹⁷⁶ De IND moest met de extra middelen de behandelcapaciteit uitbreiden. De nieuwe minister van Justitie Aad Kosto zei echter in een commissiedebat dat een uitbreiding van het IND-personeel op korte termijn geen oplossing zou bieden voor de oplopende werkvoorraad.¹⁷⁷ In tegenstelling tot de eerdergenoemde voordelen van het flexibele personeelsbeleid werd nu ook door de minister erkend dat nieuwe hoor- en beslisambtenaren eerst een tijdsintensieve opleiding moesten volgen. Van Lent verklaarde echter dat deze opleidingsperiode in Den Bosch niet werd nageleefd. Wanneer een nieuwe medewerker binnenkwam, werd deze volgens Van Lent direct aan het werk gezet om beslissingen op asielaanvragen te nemen. Het duurde echter wel enige tijd voordat een nieuwe medewerker snel en zelfstandig kon en mocht beslissen.¹⁷⁸ De interviews en het archiefmateriaal maken duidelijk dat beide organisaties problemen ervoeren met het personeels- en financieringsbeleid. Een Kamerbrief van minister Kosto eind juni bevestigt deze observatie.¹⁷⁹ De IND-werkvoorraad was niet verminderd en het COA kampte nog altijd met tekorten aan opvangcapaciteit. Daarnaast was er geen sprake van geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen beide organisaties. Het Kabinet wilde daar in juni met de ACs verandering in brengen. Deze locaties zouden volgens minister Kosto de asielketen op drie manieren ontlasten.¹⁸⁰ Ten eerste zouden de ACs de verschillen in registratie wegnemen, aangezien asielzoekers uitsluitend via deze locaties de asielprocedure konden beginnen. Ten tweede moest een versneld asiel gehoor, 'voorafgaand aan enige vorm van (COA) opvang', ervoor zorgen dat kansarme asielzoekers geen plek meer kregen in de opvang. Daarvoor was het Kabinet afhankelijk van een snelle implementatie van de instroombeperkende wetten. Op basis van deze wetgeving verwachtte de ISI dat vijftien procent van de asielaanvragen direct konden worden afgewezen en de NTOM-termijnen weer gehaald konden worden.¹⁸¹ Ten derde zou het COA geen opvang regelen voor direct afgewezen asielzoekers die tegen de beslissing een bezwaar of beroep aantekende. Zoals beschreven opende de ACs haar deuren pas in oktober 1994 en gingen de wetten pas halverwege 1995 van kracht.

In de zomer van 1994 was de gemiddelde behandelingstermijn blijven steken op dertien maanden en het COA kwam nog altijd plekken tekort.¹⁸² De kabinetswisseling van 22 augustus 1994 leidde tot een belangrijke verandering in de ketenaansturing. Staatssecretaris Schmitz werd verantwoordelijk voor zowel de IND als het COA. Schmitz, die volgens Stoové en Van Lent als

¹⁷⁶ Stoové, interview, 11 mei 2023

¹⁷⁷ KS, Inv.nr. 19637 nr. 109, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 29 juni 1994, 7.

¹⁷⁸ Van Lent, interview, 17 mei 2023.

¹⁷⁹ KS, Inv.nr. 19637 nr. 104, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 7 juni 1994.

¹⁸⁰ KS, Inv.nr. 19637 nr. 104, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 7 juni 1994, 2-3.

¹⁸¹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2996, Agendapunt 6: Verslag van de Ministeriële Ad Hoc Commissie inzake Asiel en Migratie, onderwerp: Bijlage ISI, 21 september 1994.

¹⁸² KS, Inv.nr. 19637 nr. 135, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 8 september 1995, 2.

bewindspersoon zeer geliefd was bij de medewerkers van de organisaties, kreeg de taak om de chaotische situatie in de keten in goede banen te leiden. Het Kabinet verwachtte dat één verantwoordelijke staatssecretaris voor asielzaken bestuurlijke voordelen met zich mee zou brengen en zou leiden tot kostenbesparing. Zo konden de COA-opvanggegevens nu beter en sneller gecombineerd worden met de IND-gegevens over de verwachte in- en uitstroom.¹⁸³ Op deze wijze hoopte het Kabinet preciezer te kunnen bepalen hoeveel opvangplekken er per uitvoeringsjaar nodig zouden zijn. Stoové vond het echter een naïeve gedachte dat het samenbrengen van beide uitvoeringsorganisaties binnen een departement zou leiden tot lagere kosten. Zo werd er volgens Stoové sinds Schmitz haar aantreden niet gestuurd vanuit één ketenvisie, waarin werd gerealiseerd dat een ruimere financiering van de IND zou leiden tot minder behoefte aan COA-opvang.¹⁸⁴ Daarnaast voelde het COA zich na de overstap naar Justitie ‘het kleinste jongetje van de klas’ tijdens de interdepartementale overleggen en had de organisatie het nakijken als het om belangrijke beslissingen ging. Het COA was van oorsprong een welzijnsorganisatie en de ‘DNA-structuur’ bij WVC was volgens Stoové wezenlijk anders dan het ‘beheersmatige’ Justitie. Ook verliep de samenwerkingsrelatie tussen Nawijn en Schmitz moeizaam. Volgens Stoové vond de staatssecretaris Nawijn een ‘lastpak’ vanwege zijn kritische houding tegenover de asielpolitiek. Kortom, de respondenten illustreren dat de moeizame samenwerkingsrelatie op strategisch niveau eerder verslechterde dan verbeterde. Nawijn was van mening dat er in de aansturing op de IND weinig veranderde en had persoonlijk een verdergaande integratie van de twee organisaties gewenst:

“Toen was er één staatssecretaris die voor zowel de IND als voor het COA verantwoordelijk was. Er is nooit een samensmelting geweest. Het COA en de IND zijn twee zelfstandige zaken gebleven. Dat vond ik jammer. Ik had gedacht dat door het samenbrengen (onder Justitie) er meer integratie zou ontstaan, maar dat gebeurde niet. Dat vond de politiek niet wenselijk.”¹⁸⁵

Toch waren er ook voordelen. Zo kon de nieuwe staatssecretaris op departementaal niveau gemakkelijker als één aanspreekpunt voor het asielbeleid functioneren in het Kabinet. Schmitz had volgens Stoové een sterkere onderhandelingspositie dan d’Ancona had gehad wanneer de bewindspersonen middelen moesten vragen voor de asielopvang bij de minister van Financiën.¹⁸⁶ Daarnaast ervoer Groenen een verbetering op uitvoerend niveau, namelijk het aansluiten van de

¹⁸³ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 29.

¹⁸⁴ Stoové, interview, 11 mei 2023.

¹⁸⁵ Nawijn, interview, 10 mei 2023.

¹⁸⁶ Stoové, interview, 11 mei 2023.

organisatieprocessen tussen de IND en het COA op Beatrixoord. Zo werd er volgens de OC-directeur sinds de overstap naar Justitie meer rekening gehouden of de asielopvang aansloot op de positie van een asielzoeker in de IND-procedure.¹⁸⁷

Op 5 september 1994 vond er een overleg plaats met vertegenwoordigers van de IND, het COA en Justitie over logistieke uitdagingen in de keten. Uit de interne verslaglegging blijkt dat staatssecretaris Schmitz zich had voorgenomen om twee knelpunten op strategisch niveau aan te pakken.¹⁸⁸ Ten eerste zaten er ondanks eerdere pogingen nog altijd asielzoekers in de opvang die nog geen eerste gehoor hadden gehad. In het project ‘versneld horen’ kregen de IND en het COA de gezamenlijke opdracht om te onderzoeken hoeveel asielzoekers in de verschillende (nood)opvanglocaties nog niet gehoord waren. Ten tweede was er een vertraging van gemiddeld tien weken ontstaan tussen het moment dat de IND een beslissing had genomen en het moment dat een asielzoeker hierover werd ingelicht. In het project ‘uitreiken beschikking’ moesten de IND en het COA samen optrekken om deze periode te verkleinen.¹⁸⁹ De interviews maken inzichtelijk dat ook op uitvoerend niveau de organisaties gezamenlijk optrokken om uitdagingen aan te pakken. Zo ervoer het COA overlast van zogeheten ‘asieltoeristen’, asielzoekers uit voornamelijk Bulgarije en Roemenië die geen kans maakten op een verblijfsvergunning, en meerderjarige asielzoekers die zich voordeden als AMA’s.¹⁹⁰ De IND-medewerkers haalden de procedures van deze asielzoekers versneld naar voren en medewerkers van het COA gingen frequenter op kamerbezoek en controleerden deze groepen. Daarnaast verklaarde Groenen dat het COA ‘misschien wel over grenzen stapte’ door zelf de leeftijd van deze asielzoekers vast te stellen, een taak die eigenlijk alleen voor de IND was. Op deze wijze probeerden de organisaties gezamenlijk het draagvlak voor de asielopvang te behouden en kwetsbare jongeren te beschermen.¹⁹¹ Nawijn, Stoové en Groenen ervoeren goede samenwerkingen en verhoudingen tijdens dit soort projecten. Het bronnenmateriaal maakt duidelijk dat de uitvoeringsorganisaties wel degelijk samenwerkten op *interorganisatorische* wijze.¹⁹² Daarnaast blijkt uit de interviews dat de ketenpartners overeenstemming hadden over gedeelde doelstellingen.

Toen de ACs in oktober 1994 van start gingen maakten deze locaties, ondanks enkele opstartproblemen, de belofte van de staatssecretaris waar. Het jaar daarop werd gemiddeld vijftien

¹⁸⁷ Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁸⁸ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2985, Asielzoekersproblematiek conclusies van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI)-vergadering, onderwerp: Verslag van de werkgroep ‘logistiek’ ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 5 september 1994, 1.

¹⁸⁹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2985, onderwerp: Verslag van de werkgroep ‘logistiek’ ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 6 september 1994, 5.

¹⁹⁰ Groenen, interview, 9 mei 2023., Stoové, interview, 11 mei 2023., NRC Handelsblad, ‘De carrousel van de asielzoekersopvang’ 13 augustus 1994.

¹⁹¹ Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁹² Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 31.

procent van de asielaanvragen direct in de ACs afgedaan.¹⁹³ Deze IND-locaties hadden een positief effect op de afhankelijkheidsrelatie met het COA. Met name vanaf maart 1995, toen in de ACs gewerkt werd met de 'Instroombeperkende' wetten, werd de asielopvang ontlast. De ACs versterken daarmee de stroomlijning van het ketenproces en het effect van deze locaties werd volgens Stoové en Groenen dan ook COA breed gewaardeerd.¹⁹⁴

Gedurende het jaar 1994 was de IND erin geslaagd de gemiddelde behandelingstermijn van de asielprocedure te reduceren tot elf maanden.¹⁹⁵ De gewenste termijn van zeven maanden werd echter nog steeds niet gehaald. Daarnaast ging de IND het nieuwe uitvoeringsjaar in met een werkvoorraad van 52.800 zaken, wat een ruime verdubbeling was van het beoogde aantal.¹⁹⁶ De achterstanden bij de IND waren volgens Stoové 'rampzalig' voor het COA en de keten, en volgens Groenen 'wringt dat heel erg, als de IND op onvoldoende snelheid werk gedaan krijgt, wij voelden de druk op de opvang'.¹⁹⁷ Het COA kon daarnaast haar belofte van de opvang termijnen met de gemeenten niet waarmaken, wat nadelig was voor het draagvlak. Groenen vond wel dat er goed werd gecommuniceerd over de oplopende behandelingstermijn. Beide COA-directeuren verklaarde begrip te hebben voor de IND. Volgens Groenen had de ketenpartner onvoldoende middelen, 'de instroom was hoog, en je trekt niet zomaar een blik (IND)-ambtenaren open.'¹⁹⁸

In april 1995 concludeerde de ISI dat de Justitiebegroting te lijden had onder de 'dure' asielopvang.¹⁹⁹ Ondanks het project 'uitreiken beschikking' zouden asielzoekers alsnog onnodig lang op hun beslissing wachten. De organisaties waren er echter nog niet in geslaagd INDIS aan te sluiten op het COA-systeem. Hierdoor was het COA niet direct op de hoogte van een toe- of afwijzing van een asielaanvraag, terwijl dit volgens de ISI juist de uitstroom van de asielketen aanzienlijk kon versnellen.²⁰⁰ Aan de IND werd dringend verzocht de uitwisseling van deze informatie op orde te krijgen. Uit interne verslaglegging van Justitie blijkt dat de uitvoeringsorganisaties sinds oktober 1994 hiertoe pogingen deden in de gemeenschappelijke werkgroep 'collectieve informatievoorziening asielzoekers'.²⁰¹ Het doel van de werkgroep was 'het definiëren van maatregelen op het gebied van de informatievoorziening en automatisering die recht doen aan de gemeenschappelijkheid tussen de

¹⁹³ KS, Inv.nr. 19637 nr. 135, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, over het functioneren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)', 8 september 1994.

¹⁹⁴ Groenen, interview, 9 mei 2023., Stoové, interview, 11 mei 2023.

¹⁹⁵ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 4.

¹⁹⁶ KS, Inv.nr. 19637 nr. 120, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, verslag van een algemeen overleg', 21 december 1994.

¹⁹⁷ Stoové, interview, 11 mei 2023., Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁹⁸ Groenen, interview, 9 mei 2023.

¹⁹⁹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 3187, Stand van zaken asioldossier, onderwerp: Bewindsliedenoverleg asioldossier, 18 april 1995, 1.

²⁰⁰ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 3187, onderwerp: Bewindsliedenoverleg asioldossier, 18 april 1995, 2.

²⁰¹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 3187, onderwerp: Bewindsliedenoverleg asioldossier, 18 april 1995, 3.

IND en het COA'. Deze en andere pogingen om één geautomatiseerd systeem te creëren strandden volgens Stoové en Nawijn echter vroegtijdig. De organisaties slaagden hier niet in door de druk van de aantallen asielzoekers gecombineerd met ingewikkelde computersystemen, de reorganisatie van beide organisaties en privacywetgeving.²⁰² Zo vertelde Nawijn:

“Wij hadden veel beter kunnen samenwerken, zodat je ook gezamenlijk wat kon doen, bijvoorbeeld door de computer. (...) Er zijn wel pogingen gedaan om dat op een lijn te trekken. (...) Het COA was een grote organisatie. De IND ook. Dat was geen kleinigheid. Je kunt niet zomaar het hele systeem op elkaar afstemmen, dat het automatisch zou gaan. Dat had misschien wel gekund, maar dat kost zoveel mankracht. Dat is gewoon niet gelukt.”²⁰³

Op 5 oktober 1995 publiceerde de Algemene Rekenkamer (ARK), een Rijksoverheidsorgaan dat controleert of de uitgaven van de staat goed worden benut, een rapport over het asielbeleid.²⁰⁴ De ARK onderzocht onder andere het toelatings- en opvangbeleid en concludeerde dat vrijwel geen enkele schakel in de keten functioneerde zoals was bedoeld. Zo stond in het rapport: ‘De verbinding tussen de onderdelen van de keten laat te wensen over. Dit is vooral een gevolg van het niet goed op elkaar aansluiten van de informatiesystemen van de betrokken instanties.’²⁰⁵ Het rapport maakt nogmaals duidelijk op welke wijze de ketensamenwerking werd gehinderd. Zoals herhaaldelijk is geconstateerd was er een gebrek aan informatie-uitwisseling tussen de organisaties, hetgeen nadelig was voor een gestroomlijnd ketenproces. De ARK stelde dat in bijna alle schakels de vastgestelde NTOM-termijnen - soms in zeer ruime mate - werden overschreden maar dat hierover binnen de keten geen actuele en betrouwbare informatie beschikbaar was. Daarnaast bleek de IND pas vanaf maart 1995 te werken met INDIS, met uitzondering van de ACs, daar werd nog steeds niet met het computersysteem gewerkt. Van de gewenste geautomatiseerde informatie-uitwisseling tussen de IND en het COA was dan ook geen sprake. De ARK concludeerde daarom dat het COA niet wist of de beslissing tot doorplaatsing van het AC, naar een OC of AZC, op juiste gronden genomen was.²⁰⁶ Medewerkers van het COA baseerden deze beslissingen op basis van persoonlijk contact met IND-ambtenaren. Hoewel Stoové deze vorm van informatie-uitwisseling omschreef als ‘houwtje-touwtje’ was de directeur van mening dat het contact goed verliep.²⁰⁷ Nawijn sloot zich daarbij aan:

²⁰² Stoové, interview, 11 mei 2023., Nawijn, interview, 10 mei 2023.

²⁰³ Nawijn, interview, 10 mei 2023.

²⁰⁴ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995.

²⁰⁵ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 45.

²⁰⁶ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 36.

²⁰⁷ Stoové, interview, 11 mei 2023.

“Informatie over de positie van asielzoekers verliep op basis van persoonlijk contact. Gewoon zo van, jij (de IND) kent een asielzoeker en het COA kent hem ook, en dan zeiden wij, die moet het land uit of mag blijven. Dat konden we wel afstemmen met elkaar.”²⁰⁸

In tegenstelling tot de positieve ervaringen van de respondenten ten aanzien van de samenwerking, concludeerde de ARK dat er ook sprake was van wantrouwen. De IND was sinds medio maart 1995 begonnen met het periodiek verstrekken van overzichten van de individuele asielprocedures. In het ARK-rapport stond dat het COA beargumenteerde dat deze informatie ongeschikt was om een gegronde beslissing over doorplaatsing op te nemen. De ARK stelde vast dat de opvang onvoldoende aansloot op de positie van een asielzoeker in de procedure.²⁰⁹ Het COA was in februari 1995 intern begonnen met het registreren van asielzoekers in het Asielzoekers Informatiesysteem (AIS). De AIS bevatte informatie over de locatie van een asielzoeker. De IND vond het systeem op zijn beurt weer onbetrouwbaar, omdat het COA er niet in slaagde een nieuwe bewoner bij aankomst binnen drie dagen in de AIS te registreren. Daarnaast blijkt uit deze bron dat er een gebrek was aan ‘ketenrapportage’, het uitwisselen van informatie door het COA aan het departement.²¹⁰ Volgens de ARK was de overgang van het opvangbeleid naar Justitie daarvan de oorzaak. Zo had het COA twee maanden later haar plannen aan Schmitz aangeboden dan was afgesproken. Daarnaast bleek de informatie-aanlevering van het COA niet goed was afgestemd op de informatiebehoefte van Justitie.

Deelconclusie

De beleidstheorie van de ‘bedrijfsmatige’ overheid werd begin 1994 toegepast op het toelatings- en opvangbeleid. Het *principal-agent* model verklaart de ketenafspraken die daartoe werden gemaakt. Mijn analyse maakt duidelijk dat de ketenbestuurder stelselmatig voorzag in een slecht uitvoerbare opdracht. Bijvoorbeeld, de IND moest herhaaldelijk meer asielzoekers afhandelen maar werd geconfronteerd met een niet functionerend ‘flexibel’ personeelsbeleid en het COA moest het draagvlak behouden maar werd laat ingelicht over de opvangopgave.

De moeizame *verticale* relatie tussen de ketenbestuurder en uitvoerder kan verklaard worden met behulp van het *legenestsyndroom*.²¹¹ Hoewel de uitvoeringsorganisaties verzelfstandigd waren, bleven zij sterk afhankelijk van het ministerie. De interviews maakte duidelijk dat de organisaties daar hinder van ondervonden. Wanneer het archiefmateriaal en de interviews met elkaar vergeleken worden is het evident dat de uitvoeringsorganisaties een andere visie hadden op

²⁰⁸ Nawijn, interview, 10 mei 2023.

²⁰⁹ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 5.

²¹⁰ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘ARK Rapport Asielbeleid’, 5 oktober 1995, 36.

²¹¹ Van Thiel, ‘Het legenestsyndroom’.

het beleid. Volgens de *gap*-theorie zouden de beleidsuitvoerders daar ook naar kunnen handelen. Dit is deels gebleken. Hoewel Nawijn en Stoové een onuitvoerbare opdracht hadden, voerden de bestuurders het beleid wel uit. Op uitvoerend niveau werd het beleid wél anders uitgevoerd. Uit de interviews met Van Lent en Groenen is gebleken dat de opleidingsperiode voor IND-beslisambtenaren in Den Bosch niet werd nageleefd en dat COA-medewerkers in Beatrixoord de leeftijd van AMA's onderzochten terwijl de organisatie daar niet toe bevoegd was.

Aangezien het COA afhankelijk was van de werksnelheid van de IND had dit een negatief effect op het ketenproces, iets dat op uitvoerend niveau werd verbeterd door de komst van één verantwoordelijk staatssecretaris en de ACs. Uit de interviews is gebleken dat de *horizontale* samenwerking tussen de ketenpartners daarentegen goed verliep, er werd op '*interorganisatorische*' wijze samengewerkt om het dominante ketenprobleem (de asielinstroomprognose) af te handelen en er was overeenstemming over andere doelstellingen, zoals het behouden van het maatschappelijk draagvlak voor de asielopvang. Daarnaast werden afhankelijkheden vastgelegd in wet- en regelgeving én er was sprake van vertrouwen, al verschilde dit enigszins tussen strategisch- en uitvoerend niveau. Op basis van al het bronnenmateriaal is gebleken dat de informatie-uitwisseling gedurende de hele periode niet functioneerde, wat nadelig was van een 'gestroomlijnd' ketenproces evenals 'ketenrapportage' met het departement.

Hoofdstuk 4. De gemeenten

Een soepele uitstroom

Parrallel lopend aan de ontwikkelingen beschreven in hoofdstuk twee zijn de Nederlandse gemeenten aan zet om toegelaten asielzoekers te huisvesten. De gemeenten vormden de hekkensluiter van de asielketen. Alleen met hun medewerking kon de hele keten slagen. In dit hoofdstuk wordt de 'uitstroom' van de asielketen beschreven en onderzocht op welke wijze de gemeenten functioneerden als ketenpartner.

De gemeenten en de keten

De gemeenten waren verantwoordelijk voor zowel het reguliere huisvesten van toegelaten asielzoekers als het tijdelijk huisvesten van kansrijke asielzoekers in het kader van de ROA. De VNG maakte herhaaldelijk ketenafspraken met het Kabinet over beide vormen van huisvesting. Om deze taken uit te voeren moesten de gemeenten samenwerken met de IND en het COA. De Wet-COA bepaalde dat het COA verantwoordelijk was voor het vinden van huisvesting voor verblijfsgerechtigden.²¹² Stoové vond het de taak van het COA om de 'achterdeur' van de asielketen open te krijgen, in tegenstelling tot de 'voordeur', waarvoor de IND zorg moest dragen en waarmee het COA zich nadrukkelijk niet bemoeide.²¹³ De uitstroom werd gekenmerkt door het proces van zogeheten 'uitplaatsing' en bestond uit drie fasen. In de uitreikingfase besliste de IND op een asielaanvraag en werd het verblijfsdocument aangemaakt. Vervolgens moest de Vreemdelingenpolitie de beschikking en de verblijfsvergunning fysiek aan de toegelaten asielzoeker overhandigen. Hierna startte het COA de bemiddelingsfase. Het Bureau Huisvesting en Spreiding ging dan op zoek naar een geschikte woonruimte.²¹⁴ Afsluitend was er de verhuifase, de periode van het fysiek uitreiken van de verblijfsvergunning en het daadwerkelijke vertrek van de verblijfsgerechtigden naar reguliere huisvesting. Deze fase kon alleen van start gaan als elke stap in de vorige fasen was afgerond. De interviews en het archiefonderzoek maken duidelijk dat de verhuifase zich kenmerkte als een complex proces. Zo vertelde Stoové dat deze fase veel administratie, maatwerk en afstemming met de gemeenten vereiste.²¹⁵ De verblijfsgerechtigde kon bijvoorbeeld alleen een huurovereenkomst ondertekenen als deze beschikte over een inkomen, zoals een bijstandsuitkering. De persoon kon deze uitkering pas aanvragen wanneer aan diegene een

²¹² KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 39.

²¹³ Stoové, interview, 11 mei 2023.

²¹⁴ KS, Inv.nr. 24440 nr. 145, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Asielbeleid', 21 november 1995, 25.

²¹⁵ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995., Stoové, interview, 11 mei 2023.

sofinummer was uitgereikt. Hiervoor moest de verblijfsgerechtigden éérst zijn ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (GBA).

Het was de taak van de IND om door middel van ketenrapportage inzichtelijk te maken hoeveel verblijfsgerechtigden het COA moest uitplaatsen en de gemeenten moesten huisvesten. Daarom stelde de IND prognoses op van hoeveel verblijfsvergunning (A-, VTV- en VVTV-statussen) de organisatie verwachtte te verlenen. Uit het archiefmateriaal blijkt dat Justitie eind 1993 voorspelde dat er in 1994 ongeveer 32.000 asielzoekers een verblijfsvergunning zouden krijgen.²¹⁶ Deze prognoses waren afhankelijk van een aantal factoren, waaronder het aantal asielzoekers in de procedure, de asielinstroomprognose, het geschatte toelatingspercentage en de gemiddelde behandelingstermijn.²¹⁷

De hekkensluis (1994-1995)

Figuur 8: Een asielzoeker kon worden toegelaten tot Nederland in de periode 1994-1995 op basis van één van de volgende type verblijfsvergunningen

Type verblijfsvergunning	Verleend op gronden van
<i>A-status</i>	<i>De asielzoeker werd erkend als vluchteling en mocht voor onbepaalde tijd in Nederland blijven</i>
<i>Vergunning tot verblijf op humanitaire gronden (VTV)</i>	<i>De asielzoeker werd niet erkend als vluchteling maar de individuele situatie van de vreemdeling in het land van herkomst maakte uitzetting onmogelijk</i>
<i>Voorwaardelijke vergunning tot verblijf (VVTV)</i>	<i>De asielzoeker werd niet erkend als vluchteling maar de algehele situatie in zijn land van herkomst maakte uitzetting onmogelijk; een VVTV werd na maximaal drie jaar omgezet in een VTV.</i>

De belangrijke rol van de gemeenten in de asielketen werd op 19 november 1993 onderstreept door minister d'Ancona in een Kamerbrief over de asielopvang.²¹⁸ De opvang stond niet alleen onder druk 'door de toegenomen instroom' van asielzoekers, maar ook 'door de onvoldoende doorstroom' van kansrijke asielzoekers naar decentrale opvang en 'uitstroom' van toegelaten asielzoekers naar reguliere huisvesting. De Kamerbrief maakt duidelijk welk effect dit had op het ketenproces. Zo werden ruim 5.000 plekken in de centrale opvang (AZC, OC) 'onnodig' bezet door

²¹⁶ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2778, onderwerp: Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 22 december 1993, 1.

²¹⁷ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 39.

²¹⁸ KS, Inv.nr. 19637 nr. 90, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, een aantal aspecten van de opvang van asielzoekers', 19 november 1993.

verblijfsgerechtigden, en bijna 8.500 in de gedecentraliseerde opvang. Om deze plekken weer beschikbaar te maken voor asielzoekers in de procedure hadden het Kabinet en de VNG twee afspraken gemaakt.²¹⁹ Ten eerste zouden de gemeenten per 1 januari 1994 gezamenlijk 30.000 gedecentraliseerde opvangplekken creëren. Voor de verdeling van deze kansrijke asielzoekers over de gemeenten werd afgesproken dat elke gemeente 0,2 procent van het inwonersaantal zou reserveren voor de ROA-huisvesting, de zogeheten ‘twee promille-regeling’. Ten tweede zouden de gemeenten zich gezamenlijk inspannen om per 1 mei 1994 30.000 toegelaten asielzoekers regulier te huisvesten. Het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) werd verantwoordelijk voor het coördineren van de afspraken. Hoewel d’Ancona erkende dat het realiseren van beide taakstellingen lastig zou worden, had de minister vertrouwen in de medewerking van de gemeenten.²²⁰

De ketenafspraken tussen het Kabinet en de VNG, evenals het uitgesproken vertrouwen, bleken echter niet voldoende. In dezelfde Kamerbrief stond dat het Kabinet van mening was dat het proces van ‘instroom, doorstroom en uitstroom’ van de asielketen toe was aan een structurele hervorming. Het Kabinet vond dat de vrijwillige medewerking van de gemeenten in het huidige model problemen veroorzaakte voor de rest van de asielketen. De minister bepleitte daarom een nieuw huisvestingsmodel met een ‘heldere en strakke verantwoordelijkheidsverdeling’ tussen het Rijk en de gemeenten.²²¹ De spreiding van verblijfsgerechtigden over de gemeenten zou worden afgedwongen waarbij de verdeling werd gebaseerd op het inwonersaantal van een gemeente.²²² Het COA zou verantwoordelijk worden voor de opvang van alle asielzoekers, en de gemeenten enkel voor de huisvesting van verblijfsgerechtigden. De minister benadrukte dat een dergelijk huisvestingsmodel alleen kon functioneren als Justitie de gemiddelde behandelingstermijn van de asielprocedure - op korte termijn – wist te reduceren tot zeven maanden. De gemeenten moesten ervoor gaan zorgen dat de huisvesting idealiter binnen één week zou plaatsvinden.

Het archiefmateriaal maakt inzichtelijk dat er eind december onduidelijkheid bestond over het aantal verblijfsgerechtigden dat in 1994 recht zou hebben op een reguliere woning. Ter voorbereiding op de ministerraad van 8 december had Justitie een IND-prognose gedeeld van ongeveer 32.000 verblijfsvergunningen.²²³ Twee weken later bleek dat Justitie ‘vergeten’ was om

²¹⁹ KS, Inv.nr. 19637 nr. 91, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Opvang van Asielzoekers en huisvesting van verblijfsgerechtigden’, 1 december 1993, 1.

²²⁰ KS, Inv.nr. 19637 nr. 90, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid, een aantal aspecten van de opvang van asielzoekers’, 19 november 1993, 2.

²²¹ KS, Inv.nr. 19637 nr. 90, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Vluchtelingenbeleid, een aantal aspecten van de opvang van asielzoekers’, 19 november 1993, 2.

²²² KS, Inv.nr. 19637 nr. 91, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Opvang van Asielzoekers en huisvesting van verblijfsgerechtigden’, 1 december 1993, 2.

²²³ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2778, onderwerp: Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 8 december 1993, 1.

8.000 ex-Joegoslaven mee te rekenen.²²⁴ Aangezien deze TROO-statushouders óók recht zouden hebben op een VVTV-status, werd berekend dat inclusief de verblijfsgerechtigden in de asielopvang in 1994 ongeveer 52.000 personen met een verblijfsvergunning gehuisvest moesten worden. Het Kabinet was van mening dat het huidige opvangmodel zou bezwijken onder deze aantallen.²²⁵ Het door d'Ancona voorgestelde opvangmodel moest dan ook per 1 januari 1995 geïmplementeerd worden door middel van een nieuwe Huisvestingswet. Voor de 'overgangperiode' tussen mei 1994 en januari 1995 moest met de VNG een nieuwe taakstelling worden afgesproken. Het archiefmateriaal laat daarmee zien hoe afhankelijk de gemeenten waren van de IND. De prognose en de daadwerkelijke uitreiking van verblijfsvergunningen bepaalde de hoogte van de taakstelling.

In een Kamerbrief van 18 januari 1994 benadrukte de staatssecretaris van VROM Enneüs Heerma (CDA) nogmaals het belang om bezette opvangplekken door toegelaten asielzoekers weer beschikbaar te maken.²²⁶ Door het COA werd inzichtelijk gemaakt dat op 1 februari ongeveer 7.000 verblijfsgerechtigden verbleven in de centrale opvang, waarvan ongeveer 4.000 langer dan drie maanden na het verkrijgen van een verblijfsvergunning.²²⁷ Daarnaast was de twee promille-regeling voor twee derde gehaald en de reguliere huisvestingstaak voor de helft. Dit gaf het Kabinet klaarblijkelijk vertrouwen. In maart zei de staatssecretaris overtuigd te zijn dat beide taakstellingen nog vóór 1 mei zouden worden gerealiseerd.²²⁸ Daarnaast werd voor de periode 1 mei tot januari 1995 met de VNG afgesproken dat de gemeenten nogmaals 37.000 verblijfsgerechtigden zouden huisvesten. In zijn voorbereide conclusies voor de ministerraad schreef de ISI diezelfde maand dat er hard werd gewerkt aan de nieuwe Huisvestingswet.²²⁹ De Stuurgroep verwachtte dat de nieuwe Wet vanaf 1 januari 1995 de uitstroom kon bevorderen. De minister-president benadrukte dat in de tussentijd de VNG zich ging inzetten om de 'prop' van inmiddels 7.000 verblijfsgerechtigden in de centrale opvang te verminderen.²³⁰ Begin van de zomer slaagden de gemeenten erin om het tempo van de taakstellingen te versnellen. Op 8 juni maakte Heerma en d'Ancona gezamenlijk in een Kamerbrief bekend dat de gemeenten in totaal ongeveer 900 reguliere huisvestingplekken per week

²²⁴ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2778, onderwerp: Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 22 december 1993, 1.

²²⁵ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2778, onderwerp: Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 8 december 1993, 2.

²²⁶ KS, Inv.nr. 19637 nr. 94, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voortgang van de decentrale huisvesting van asielzoekers en statushouders', 18 januari 1994.

²²⁷ KS, Inv.nr. 19637 nr. 98, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, de huisvesting van asielzoekers en statushouders', 4 maart 1994.

²²⁸ KS, Inv.nr. 19637 nr. 98, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, de huisvesting van asielzoekers en statushouders', 4 maart 1994, 2.

²²⁹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2841, onderwerp: de ministeriële ad hoc commissie inzake asiel en migratie, 10 maart 1994, 2.

²³⁰ KS, Inv.nr. 19637 nr. 103, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, de stand van zaken in de decentrale huisvesting van asielzoekers en statushouders', 15 april 1994, 8., NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2841, onderwerp: Brief van Ruud Lubbers aan de ministerraad, 25 februari 1994.

creëerden.²³¹ Hoewel de realisatie van gedecentraliseerde opvang moeizamer verliep, hadden de gemeenten op dat moment ongeveer 25.000 plekken van de 30.000 toegezegd. Uit cijfers van het COA blijkt dat 6.000 van deze opvangplekken onmiddellijk beschikbaar waren.²³² Wederom was er aantoonbaar sprake van een goede relatie tussen het Kabinet en de gemeenten. Het kabinet sprak dan ook van een 'bijzondere prestatie' en waardeerde de wijze waarop de gemeenten beide taakstelling waren aangegaan.

Tegelijkertijd ontstonden er problemen elders in de keten. De IND reikte minder verblijfsvergunningen uit dan was voorspeld. Hierdoor zouden de processen van de IND en de gemeenten niet goed op elkaar aansluiten. De gemeenten hadden immers al woningen vrijgemaakt en het Kabinet vreesde voor tijdelijke leegstand.²³³ De IND had aangegeven het aantal statusverleningen op korte termijn weer op peil te krijgen. Deze bron maakt duidelijk dat er ook op dit terrein van uitplaatsing problemen waren ten aanzien van een gestroomlijnd ketenproces. Minister Kosto was echter van mening dat het aanbod van verblijfsgerechtigden en het aanbod van huisvesting onmogelijk perfect op elkaar zouden aansluiten.²³⁴

Op 24 juni vond er een bestuurlijk overleg plaats tussen het Kabinet en de VNG.²³⁵ De IND en het COA waren niet aanwezig maar de uitkomsten van het overleg werden wel met de organisaties afgestemd. Uit de verslaglegging blijkt dat - ondanks eerdere ambities - het Kabinet er niet in zou slagen om de Huisvestingswet per 1 januari 1995 te laten gelden. De VNG vond dat daarmee ook de deadline van de taakstelling verlengd moest worden.²³⁶ Deze wens was enerzijds gebaseerd op het achterblijven van het aantal verblijfsgerechtigden in verhouding met de IND- prognoses en anderzijds op de behoefte van de gemeenten aan een meer gelijkmatige verdeling van de taakstelling over 1994. Het Kabinet was de VNG tegemoetgekomen en ging akkoord met een verlenging van de taakstelling tot 1 maart 1995. Uit interne stukken van de VNG ter voorbereiding op het overleg valt op te maken dat de gemeenten problemen hadden met de wijze waarop zij werden aangestuurd en de rol die informatie-uitwisseling daarin speelde.²³⁷ Zo vond de VNG dat het Kabinet slecht communiceerde over de hoogte van de taakstellingen. De gemeenten hadden erop gerekend dat ongeveer 18.000 asielzoekers een VVTV-status zouden krijgen. Nu werd bekend dat Justitie

²³¹ KS, Inv.nr. 19637 nr. 105, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 8 juni 1994, 2.

²³² NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, Agendapunt 5: Schriftelijk verslag overleg kabinet met VNG en IPO inzake asielzoekers, onderwerp: Voorbereiding bestuurlijk overleg Kabinet en VNG/IPO inzake de asielproblematiek, 24 juni 1994, 3.

²³³ KS, Inv.nr. 19637 nr. 105, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 8 juni 1994, 2.

²³⁴ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Ministerie van justitie, bestuurlijk overleg met VNG en IPO, 23 juni 1994, 1.

²³⁵ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Ministerraad, resultaten bestuurlijk overleg, 30 juni 1994, 1.

²³⁶ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Ministerraad, resultaten bestuurlijk overleg, 30 juni 1994, 2.

²³⁷ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Agendavoorstel VNG voor bestuurlijk overleg over opvang asielzoekers en statushouders, 24 juni 1994, 1.

mogelijkerwijs terughoudender wilde omgaan met het verlenen van dit type verblijfsvergunning. Een terughoudender beleid zou echter resulteren in slechts 7.000 VVTV-verblijfsgerechtigden. De ISI adviseerde in dat geval om de taakstelling te verlagen naar 24.000 reguliere opvangplekken²³⁸ De VNG wilde op korte termijn duidelijkheid over welk beleid de IND ging uitvoeren en een indicatie van het aantal verblijfsvergunningen dat de IND verwachtte te verlenen in 1995. Daarnaast wilde de VNG inzicht in het tempo van de toelating en de samenstelling van de verschillende verblijfsvergunningen. De VNG benadrukte dat het lager aantal verblijfsgerechtigden ten opzichte van de eerder gedeelde prognoses zowel bestuurlijke als financiële negatieve gevolgen hadden voor de gemeenten, bijvoorbeeld door de leegstand van woningen en de planning en financiering van de decentrale opvangcapaciteit. Dit botste met de mening van Kosto, die eerder had aangegeven dat leegstand niet voorkomen kon worden. Als laatste wens hechtte de VNG sterk aan één coördinerend en verantwoordelijk bewindspersoon, in plaats van de huidige situatie, waarin zowel de minister van WVC als de staatssecretaris van VROM verschillende taken hadden.²³⁹ Deze bron maakt duidelijk dat hoewel het Kabinet herhaaldelijk lovend was over de ketensamenwerking met de gemeenten, de VNG zelf moeite ervoer met de ketenbestuurder en de wijze waarop informatie met hen werd gedeeld. Tijdens het overleg werden er twee vervolgsafspraken gemaakt.²⁴⁰ Op korte termijn moest er een overleg plaatsvinden met de ministeries Justitie en WVC, de uitvoeringsorganisaties én de VNG, om tot betere logistieke afspraken te komen over de fasering van de taakstelling. Daarnaast zouden in de zomer het Kabinet en de VNG een betere financieringssysteem afspreken. Uit het archiefmateriaal blijkt dat de behoefte aan betere ketenafspraken resulteerde in een werkgroep 'logistiek'.²⁴¹ Alle betrokken departementen en uitvoeringsorganisaties hadden geparticipeerd en adviezen en maatregelen voorbereid voor het toegezegde overleg, hetgeen op 5 september plaatsvond. In de interne verslaglegging stond dat de werkgroep een verlaging van de taakstelling noodzakelijk achtte om te voorkomen dat de door de gemeenten beschikbaar gestelde woonruimten onbenut bleven. Daarnaast deelde Justitie een verlaagde prognose voor 1994 van 27.200 verblijfsgerechtigden.²⁴² Dit betekende dat de gemeenten voor het einde van het jaar nog 14.000 toegelaten asielzoekers moesten huisvesten. De VNG was sceptisch over de accuraatheid van de

²³⁸ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Voorbereiding bestuurlijk overleg Kabinet en VNG/IPO inzake de asielproblematiek, 24 juni 1994, 3.

²³⁹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2996, onderwerp: VNG bestuurlijk overleg opvang asielzoekers, 21 september 1994.

²⁴⁰ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Ministerraad, resultaten bestuurlijk overleg, 30 juni 1994, 2.

²⁴¹ NA, Inv.nr. 2.15.104 nr. 2985, onderwerp: Verslag van de werkgroep 'logistiek' ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 6 september 1994, 1.

²⁴² NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2985, onderwerp: Verslag van de werkgroep 'logistiek' ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 5 september 1994, 2.

nieuwe prognose.²⁴³ De werkgroep constateerde gezamenlijk dat het logistieke proces van statusverlening door de IND, bemiddeling door het COA en huisvesting door de gemeenten verbeterd moest worden. Hoewel alle partijen vonden dat het ketenproces beter gestroomlijnd moest worden, waren zij het niet eens over de wijze waarop. Zo wenste de VNG ieder half jaar een taakstelling te ontvangen. De departementen hadden echter voorkeur om de taakstelling per kwartaal te verschaffen aangezien de prognoses van de IND dan nauwkeuriger zouden zijn. Het Kabinet begreep dat het vertrouwen van de VNG in deze prognoses wel eerst hersteld moest worden. Het verslag is wederom illustratief voor de ommekeer in de relatie tussen de VNG en het Kabinet. Hoewel het Kabinet de gemeenten op enkele terreinen tegemoet kwam, werden beslissingen niet in overeenstemming genomen en was er een gebrek aan vertrouwen.

De werkgroep logistiek resulteerde in de eerdergenoemde projecten 'versneld horen' en 'uitreiken beschikking'.²⁴⁴ Een ander logistiek knelpunt was de periode van gemiddeld twee maanden die was ontstaan in de verhuisfase.²⁴⁵ Volgens Stoové kwam dit onder andere door de verschillende eisen die gemeenten stelden ten aanzien van de inschrijving van de verblijfsgerechtigden. Stoové lichtte toe:

*"Hoe zorg je dat een asielzoeker of asielzoekersgezin - ik had zo'n drie maanden maximaal - uitgeplaatst worden? Er moest gewoon heel veel geregeld worden (...) En dan waren er sommige gemeenten die zeiden dat de mensen eerst werk of een bijstandsuitkering moesten hebben, anders schrijven we ze niet in. Andere gemeenten wilde weer dat asielzoekers eerst verhuisd waren."*²⁴⁶

Uit een Kamerbrief van november 1994 valt te herleiden dat de IND inderdaad terughoudender was geweest met het toekennen van VVTV-statussen.²⁴⁷ Ook was de IND eind september nog bezig met het inhalen van de achterstand in het uitreiken van verblijfsvergunningen.²⁴⁸ Volgens de IND-leiding was de achterstand nog niet ingelopen door de reorganisatie en de filterende werking op kansarme asielzoekers in de ACs. Van Lent voegde daaraan toe dat capaciteitstekorten bij de

²⁴³ NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2985, onderwerp: Verslag van de werkgroep 'logistiek' ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 5 september 1994, 9.

²⁴⁴ NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2985, onderwerp: Verslag van de werkgroep 'logistiek' ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 6 september 1994, 5.

²⁴⁵ KS, Inv.nr. 24440 nr. 145, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Asielbeleid', 21 november 1995, 26.

²⁴⁶ Stoové, persoonlijk gesprek, 11 mei 2023., Inv.nr. 24440 nr. 145, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Asielbeleid', 21 november 1995, 26.

²⁴⁷ KS, Inv.nr. 19637 nr. 115, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, de stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek', 9 november 1994.

²⁴⁸ NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2996, onderwerp: Justitie memo inzake afgifte verblijfsstatussen, 23 september 1994.

Vreemdelingenpolitie maakten dat de verblijfsvergunningen vertraagd werden uitgereikt.²⁴⁹ In een interne Justitie memo van 23 september stond dat de IND twee maatregelen had genomen om te voorkomen dat de gemeenten ‘gedemotiveerd’ raakten in het beschikbaar stellen van woonruimten.²⁵⁰ Ten eerste was zij begonnen aan een inhaalslag in het beslissen over asielaanvragen van gedoogden ex-Joegoslaven uit 1993. De IND dacht op deze wijze met een ‘relatief lage inzet’ een aanzienlijk aantal VVTV-statussen af te kunnen geven. Ten tweede werd met de VNG een betere verdeling van de taakstelling afgesproken, evenals het nogmaals verlengen van de einddatum naar 1 juli 1995. Uit deze memo valt af te leiden dat de IND – ondanks de vertraging in het uitreiken van verblijfsvergunningen – wel degelijk probeerde om de VNG als ketenpartner te faciliteren.

De nieuwe Huisvestingswet werd op 1 april 1995 geïmplementeerd. Het Kabinet wilde door middel van een nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling ‘een wettelijk kader creëren voor de laatste schakel in de asielketen’, met als doel ‘het waarborgen van een soepele doorstroming van de asielketen’.²⁵¹ In de Huisvestingswet stonden meerdere zaken die de samenwerkingsrelatie tussen de gemeenten en de uitvoeringsorganisaties vorm moesten geven. Zo moest de wet voorzien in ‘een meeromvattende informatie-uitwisseling’ tussen de gemeenten en het COA evenals tussen de gemeenten en de IND. De gemeenten moesten het COA per kalenderkwartaal inlichten over de voortgang van de taakstelling en het COA werd verantwoordelijk voor een geleidelijke uitstroom van verblijfsgerechtigden.²⁵² Daarnaast werd net als in de Wet-COA ook in deze Wet de bemiddelende rol van het COA vastgelegd.²⁵³ Ten behoeve van de VNG werd opgenomen dat de verdeling en uitstroom van verblijfsgerechtigden zo veel mogelijk evenredig over het kalenderjaar verspreid moest worden zodat de beschikbaar gekomen woonruimten zo kort mogelijk leeg stonden. Justitie werd verantwoordelijk om uiterlijk drie maanden vóór het begin van een kalenderjaar een door de IND opgestelde prognose van het aantal verblijfsgerechtigden te publiceren in de Staatscourant. De Wet maakte tevens expliciet dat de uitstroom afhankelijk was van de nauwkeurigheid van deze prognoses. Opmerkelijk was dat deze Huisvestingswet - evenals andere wet- en regelgeving, beleidsnota’s of interne richtlijnen op het gebied van de huisvesting van verblijfsgerechtigden - geen normen of streeftermijnen bevatte voor de uitplaatsing en huisvesting van verblijfsgerechtigden. Daarmee waren er wel ambities om een gestroomlijnd ketenproces te bewerkstelligen maar geen bindende afspraken over de wijze waarop.

²⁴⁹ Van Lent, interview, 17 mei 2023.

²⁵⁰ NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2996, onderwerp: Justitie memo inzake afgifte verblijfsstatussen, 23 september 1994.

²⁵¹ KS, Inv.nr. 23930 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wijziging van de Huisvestingswet’, december 1994, 2.

²⁵² NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 2929, onderwerp: Ontwerp wijziging Huisvestingswet, maart 1994.

²⁵³ KS, Inv.nr. 23 930 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, ‘Wijziging van de Huisvestingswet’, december 1994, 14.

Het in oktober 1995 verschenen ARK-rapport had naast de in- en doorstroom tevens de uitstroom van de asielketen onderzocht.²⁵⁴ Hieruit valt te concluderen dat – ondanks meerdere pogingen - de IND er in maart nog niet in geslaagd was de periode tussen het toekennen en het daadwerkelijk uitreiken van de beschikking te verkleinen en ook van een versnelling van de verhuisfase door het COA was geen sprake. Justitie had in juni berekend dat de totale periode tussen statusverlening en fysieke uitplaatsing ongeveer vier en een halve maand bedroeg.²⁵⁵ De ketenpartners hadden zich het doel gesteld deze periode vóór het einde van het jaar terug te brengen naar de gewenste drie maanden. De ISI verwachtte dat het op korte termijn aansluiten van INDIS op het informatiesysteem van het COA daar een belangrijke bijdrage aan kon leveren.²⁵⁶ De interviews hebben inmiddels duidelijk gemaakt dat deze vorm van informatie-uitwisseling niet zou plaatsvinden. De ARK vond met name dat de verhuisfase veel tijd kosten en adviseerde om de inschrijving in de GBA beter aan te pakken. Uit conclusies van de ISI blijkt dat in april een werkgroep met vertegenwoordigers van Justitie en het COA was opgericht om knelpunten bij de inschrijving en afgifte van het sofinummer te identificeren en maatregelen te bedenken om de doorlooptijd te verkorten.²⁵⁷ De werkgroep was echter van mening dat de inschrijvingsprocedure in de gemeenten niet korter kon, wel moest het mogelijk zijn om verhuisfase te verkorten door een betere communicatie met de gemeenten over de uitplaatsingsprocedure te bewerkstelligen. De ARK had ook de voortgang van de taakstellingen door de gemeenten onderzocht. Wanneer het rapport wordt benaderd vanuit het ketenconcept valt een aantal zaken op. De ARK stelde vast dat op 1 juli 1994 de gemeenten nog één procent van de taakstelling uit 1993 niet hadden voldaan, tegenover 32 procent van de taakstelling uit 1994.²⁵⁸ Deze ketenafspraken tussen het Kabinet en de gemeenten waren volgens de ARK niet gehaald omdat er in 1994 structureel minder uit te plaatsen verblijfsgerechtigden waren dan was geprognosticeerd. Daarnaast waren er andere doelstellingen niet gehaald. Zo concludeerde de ARK dat er nog niet voldoende was gewaarborgd dat verblijfsgerechtigden zo spoedig mogelijk werden uitgeplaatst. Dit kwam onder andere door de gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de IND en het COA, waardoor het lang duurde voor het COA over alle documenten beschikte om verblijfsgerechtigden te kunnen uitplaatsen. Tevens stond in het rapport dat het COA niet systematisch overzichten maakte van de wachttijden tussen de toekenning van de verblijfsvergunning en de daadwerkelijke uitplaatsing.²⁵⁹ Hierdoor had het COA geen informatie beschikbaar over de ontwikkeling van de termijnoverschrijding van drie maanden.

²⁵⁴ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995.

²⁵⁵ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 40.

²⁵⁶ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 41.

²⁵⁷ NA, inv.nr. 2.15.104 nr. 3187, onderwerp: Stand van zaken asieldossier, 11 april 1995, 4.

²⁵⁸ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 41.

²⁵⁹ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 40.

Dit terwijl de IND bij het opstellen van de prognoses van het aantal te huisvesten verblijfsgerechtigden opstelde uitgang van een wachttijd van drie maanden. De ARK had dan ook zijn twijfels over de nauwkeurigheid van de IND-prognoses. Het rapport maakt duidelijk dat beide uitvoeringsorganisaties tekortschoten in het delen van de juiste gegevens, wat nadelig was voor het ketenproces. De IND kreeg het advies de prognose voortaan uit te splitsen naar alleenstaanden of meerpersoonshuishoudens. De gemeenten zouden daardoor beter kunnen inspelen op de vraag naar huisvesting. De ARK achtte het van belang dat het COA een maximale streeftermijn voor de wachttijd vast zou stellen en systematisch de totale leegstand van door gemeenten aangeboden huisvesting in kaart ging brengen.²⁶⁰

Deelconclusie

De 'uitstroom' van de asielketen was afhankelijk van de ketenafspraken tussen het Kabinet en de VNG. Met behulp van het *principal-agent* model kan geconcludeerd worden dat beide partijen zich hielden aan hun afspraken. De opdracht veranderde regelmatig en er was veel onduidelijk over de hoogte van de taakstelling. Geconcludeerd kan worden dat de gemeenten daarom een slecht uitvoerbare opdracht hadden. De gemeenten slaagden er op hun beurt niet in voldoende opvangplekken beschikbaar te stellen. Op basis van mijn analyse blijkt dat er weinig vertrouwen was tussen de ketenbestuurder en uitvoerder. Hoewel het Kabinet de relatie met de VNG herhaaldelijk preees, introduceerde zij nieuwe wet- en regelgeving om nieuwe afspraken bindend te maken. Het archiefmateriaal maakte duidelijk dat de VNG andersom ook moeite had met ketenbestuurder. De slechte *verticale* samenwerkingsrelatie had mogelijk een negatief effect op het ketenproces, al is dit niet uit het bronnenmateriaal op te maken. De doelstelling van de VNG was afhankelijk van de IND-prognoses, deze prognoses waren echter zeer afhankelijk van andere factoren en de VNG ondervond hier hinder van. Het bronnenmateriaal maakte daarnaast duidelijk dat processen van de IND, het COA en de VNG niet goed op elkaar waren aangesloten, mede door een gebrekkige informatie-uitwisseling. Asielzoekers werden systematisch te laat door- en uitgeplaatst. Het ketenproces moest beter 'gestroomlijnd' worden door de Huisvestingswet. Het ontbrak de Wet echter aan termijnen om dit te bewerkstelligen, al zou een verbetering in informatie-uitwisseling zoals werd vastgelegd in de Wet hier in de toekomst wellicht aan hebben bijgedragen.

²⁶⁰ KS, Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995, 44.

Conclusie

Mijn onderzoek heeft laten zien op welke wijze de asielketen werd vormgegeven. De IND en het COA werden in 1994 opgericht in het kader van een bredere trend die zich voordeed binnen de Nederlandse overheid: het 'afstoten' van taken van ministeries naar verzelfstandigden uitvoeringsorganisaties.²⁶¹ Deze organisaties moesten in het kader van het *New Public Management (NPM)* 'bedrijfsmatig' gaan functioneren. Ook de rol van de gemeenten veranderde in deze periode, een nieuwe Huisvestingswet moest de afspraken met het Kabinet over het huisvesten van toegelaten asielzoekers bindend maken. Historici hebben gesteld dat het asielbeleid in deze periode niet goed functioneerde.²⁶² Deze scriptie bevestigt dat beeld: de IND had stelstelmatig een werkachterstand, het COA kwam structureel opvangplekken tekort, norm- en streeftermijnen werden door beide organisaties niet gehaald en de uitstroom van verblijfsgerechtigden naar de gemeenten verliep moeizaam.

Interessanter was de vraag: welke elementen speelden een rol in de uitvoering van het beleid? De asielinstroomprognose toonde zich de belichaming van de 'bedrijfsmatige' beleidstheorie waarmee de asielketen werd aangestuurd. Deze prognose bepaalde het dominante ketenprobleem; de drie ketenpartners moesten uitvoering geven aan deze voorspelling. De ketenafspraken die daarover werden gemaakt kunnen verklaard worden met behulp van het *principal-agent* model, wat betekende dat de ketenpartners werden gefinancierd op basis van de asielinstroomprognose en afgerekend op grond van 'output-indicatoren'. Op basis van mijn analyse van het bronnenmateriaal kan geconcludeerd worden dat het aansturen van de keten met de asielinstroomprognose problematisch was voor het functioneren van de keten. Beleidsmakers verwachtten dat er minder asielzoekers naar Nederland kwamen dan gebeurde. Mijn analyse maakte duidelijk dat de ketenpartners als gevolg hiervan niet voorbereid en toegerust waren om het beleid uit te voeren. Deze scriptie heeft daarmee laten zien welk effect het NPM had op het functioneren van de asielketen. De beleidsmakers dachten dat een 'verzakelijking' van het asielbeleid ertoe zou leiden dat het asielvraagstuk goedkoper en efficiënter kon worden aangepakt. In de praktijk bleek deze gedachte onjuist. Zoals academici hebben vastgesteld zijn overheden geen winstgevende bedrijven en een goed functionerende asielprocedure was niet te reduceren tot een voorspelbare en telbare eenheid.²⁶³

²⁶¹ Van Thiel, 'Het legenestsyndroom', 171.

²⁶² Obdeijn en Schrover, *Komen en gaan*, 315., Alink, *Crisis als kans?*, 83. Walaardt, *Geruisloos inwilligen*, 251., Van den Berg en Van der Veen, *Tussen herkomst en toekomst*, 89.

²⁶³ Van der Steen, 'Logische problemen', 302.

Deze scriptie heeft daarnaast inzichtelijk gemaakt hoe de overheidsorganisaties in relatie tot elkaar functioneerden. Het ketenproces kenmerkte zich door *'sequentiële afhankelijkheid'*.²⁶⁴ Dit betekende dat ketenpartners opeenvolgend verschillende taken uitvoerden ten aanzien van het toelaten van een asielzoeker. Wanneer er problemen ontstonden bij één ketenpartner had dit een negatieve uitwerking op het functioneren van de hele keten. Bijvoorbeeld, de oplopende werkvoorraad en lange behandelingstermijn bij de IND zorgde voor problemen ten aanzien van zowel het laten 'doorstromen' van kansrijke asielzoekers naar het COA als het laten 'uitstromen' van verblijfsgerechtigden naar de gemeenten. Het archiefmateriaal maakte duidelijk dat asielzoekers systematisch te laat werden door- en uitgeplaatst en de informatie-uitwisseling verliep gebrekkig. Op basis van mijn analyse kan geconcludeerd worden dat de partners er niet in slaagden een 'gestroomlijnd' ketenproces te bewerkstelligen.²⁶⁵

Andere elementen van de keten functioneerden wel. De ketenpartners hadden een eenduidige perceptie van de gedeelde doelstellingen en er was geen sprake van *doeldivergentie*.²⁶⁶ Bijvoorbeeld, zowel de IND als het COA zetten zich in om het maatschappelijk draagvlak voor de asielopvang te behouden. Daarnaast werkten de drie partners op *'interorganisatorische'* wijze samen om het dominante ketenprobleem op te lossen.²⁶⁷ Dit was illustratief voor de goede *horizontale* samenwerking tussen de partners. De interviews toonden aan dat deze vorm van samenwerking functioneerde op basis van vertrouwen en begrip. Het bronnenmateriaal heeft laten zien dat de *verticale* samenwerking tussen de ketenbestuurder en de uitvoerders in mindere mate functioneerde. De relatie tussen Nawijn en de staatssecretaris verliep moeizaam, het COA ondervond hinder van de 'late' opdrachten en voelde zich ondergewaardeerd door Justitie, en de VNG had weinig vertrouwen in het Kabinet. Deze moeizame *verticale* samenwerkingsrelatie is te verklaren met behulp van het *legenestssyndroom*.²⁶⁸ Vergelijkbaar met ouders wiens kinderen uit huis vertrekken, hadden ministeries moeite met het erkennen van de gelijkwaardigheid en autonomie van de verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties. Hoewel de IND en het COA het resultaat waren van een verzelfstandiging, bleven de uitvoeringsorganisaties afhankelijk van Justitie, bijvoorbeeld ten aanzien van het personeels- en financieringsbeleid. Uit de interviews is gebleken dat deze afhankelijkheid resulteerde in frustratie bij de ketenpartners.

Daarnaast kan op basis van de theorie en de interviews nog een interessante conclusie worden getrokken. Nawijn en Stoové steunden het nieuwe ketenbeleid en hadden aanvankelijk vertrouwen. Tegelijkertijd ervoeren zij problemen met onderdelen van het beleid. Deze

²⁶⁴ Bekkers e.a., *Public policy in action*, 188.

²⁶⁵ BZK, *Ruimte voor regie*, 12.

²⁶⁶ Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 99., BZK, *Ruimte voor regie*, 12.

²⁶⁷ Van der Aa en Konijn, *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling*, 31.

²⁶⁸ Van Thiel, 'Het legenestssyndroom'.

contrasterende visies kunnen met behulp van de *gap*-theorie verklaard worden. De *gap*-theorie stelt dat er verschillen bestaan tussen de doelen van migratiebeleidsmakers en uitvoerders.²⁶⁹ In de ruimte (het gat) dat hiertussen ontstaat kunnen beleidsuitvoerders het beleid in de praktijk anders uitvoeren. Zowel uit Walaardt's onderzoek als uit deze scriptie is gebleken dat beleidsuitvoerders te maken hadden met een onuitvoerbare opdracht.²⁷⁰ Hoewel Nawijn en Stoové de asielinstroomprognose en daarop gebaseerde financieringssystematiek en flexibele personeelsbeleid als onuitvoerbaar bestempelde, werd er door hen geen andere koers ingezet. Volgens van Thiel is dat begrijpelijk: bestuurders van uitvoeringsorganisaties zijn vaak kritisch maar stellen zich desondanks dienstbaar op.²⁷¹ Deze scriptie bevestigt dat beeld en voorziet de *gap*-theorie daarom van een belangrijke nuance. Beleidsuitvoerders op 'strategisch' niveau zijn ondanks hun kritiek op het beleid dienstbaar in het uitvoeren ervan, hetgeen in contrast staat met beleidsuitvoerders op meer 'uitvoerend' niveau, zoals Van Lent en Groenen in deze scriptie, of de beslisambtenaren in Walaardt's onderzoek en de IND-medewerkers op Schiphol in de publicatie van Dekker en Senstius.²⁷² Mogelijk voelden beleidsuitvoerders op strategisch niveau door politieke druk minder ruimte om een andere weg in te slaan dan beleidsuitvoerders op uitvoerend niveau. Een eventueel vervolgonderzoek moet deze nuance van de *gap*-theorie nader onderzoeken.

Concluderend kan gesteld worden dat het begrijpelijk is dat de keten als 'falend' werd beschouwd, maar zoals Alink vaststelde wordt het slechte imago van de keten ten onterechte toegewezen aan de uitvoeringsorganisaties.²⁷³ Hoewel de ketenpartners beter hadden kunnen samenwerken was voornamelijk de onuitvoerbaarheid van het beleid de reden waarom de keten niet functioneerde.

Door antwoord te geven op de hoofdvraag draagt deze scriptie bij aan enkele historiografische debatten. Ten eerste is deze scriptie een eerste en belangrijke beschrijving van de geschiedenis van de scheiding van migratiebeleidsvorming en beleidsuitvoering. De nieuwe uitvoeringsorganisaties moesten het beleid zelfstandig gaan uitvoeren, maar werden niet voldoende in hun autonomie erkend. Het resulteerde in een asielketen waarbij het Kabinet voor een belangrijke mate bepaalde wat de uitvoeringsorganisaties mochten en financieel konden doen, hetgeen bijdroeg aan het niet functioneren van het beleid. Ten tweede draagt deze scriptie bij aan studies die schrijven over de aard van het restrictieve asielbeleid in de jaren negentig. Bonjour vindt het paradoxaal dat de overheid in de jaren negentig koos voor een restrictieve lijn, aangezien de

²⁶⁹ Cornelius e.a, *Controlling immigration*.

²⁷⁰ Walaardt, *Geruisloos inwilligen*.

²⁷¹ Van Thiel, 'Het legenestysyndroom', 179.

²⁷² Dekker en Senstius, *Dit is mijn huis*.

²⁷³ Alink, *Crisis als kans*, 224.

economische crisis van de jaren tachtig voorbij was.²⁷⁴ Deze scriptie geeft een nieuwe verklaring waarom de overheid koos voor een restrictief beleid. De economische crisis van de jaren tachtig was juist een van de factoren die leidde tot het NPM.²⁷⁵ Het aantoonbare geloof in marktwerking in het asielbeleid tijdens de onderzochte periode resulteerde in een te optimistische en zuinige aanpak van het asielvraagstuk. Van der Horst beschreef dat er gelijktijdig zowel een restrictieve als een humane discours werd vertegenwoordigd in het beleid.²⁷⁶ Deze scriptie laat zien op welk ketenelement het restrictieve discours invloed had en op welk element het humane discours. De restrictieve beleidskoers van de jaren negentig én de ambitie om kosten te besparen in het kader van het NPM kwamen samen in de asielinstroomprognose. De ‘instroombeperkende maatregelen’ rechtvaardigden een lage prognose en de uitvoeringsorganisaties kregen per asielzoeker betaald in plaats van een ruimere financiering. Dit beleid kan gezien worden als een restrictief politiek signaal ‘dit aantal asielzoekers willen we in Nederland opnemen voor dit budget’. Medewerkers van de uitvoeringsorganisaties toonden zich echter zeer betrokken ongeacht de voorspellingen. Zo is uit de interviews gebleken dat de IND en het COA ervoor wilden zorgen dat asielzoekers zo snel en tegelijkertijd zo humaan mogelijk door de asielprocedure gingen. Deze medewerkers vormden als het ware het humane gezicht van het asielbeleid in de jaren negentig. Ten derde draagt deze scriptie bij aan discussies over het gebruik van *Oral Histories* en in het bijzonder over asielmigratiebeleid. Ik heb voor deze scriptie vier sleutelfiguren geïnterviewd, die beleidsuitvoerders waren op verschillende niveaus. Ik heb dus ook gekeken naar het beleid in de praktijk in plaats van alleen naar beleid op papier. Vergelijkbaar met de publicatie van Dekker en Senstius toonde het personeel van de IND en het COA zich betrokken bij de asielzoekers en waren kritisch op het beleid.²⁷⁷ Daarnaast bevestigt deze scriptie het beeld dat beleidsvoerders op uitvoerend niveau - zoals de IND-ambtenaar op Schiphol in diezelfde publicatie – door de onuitvoerbaarheid van de opdracht het beleid anders gingen uitvoeren.

Dit onderzoek heeft beperkingen. Ten eerste is alleen het functioneren van de asielketen onderzocht wanneer een asielzoeker werd toegelaten. Nader onderzoek moet uitwijzen hoe de keten functioneerden wanneer een asielzoeker werd afgewezen. De belangrijke en interessante rol van de Vreemdelingenpolitie en Vreemdelingenkamer zouden in een dergelijk onderzoek aan bod moeten komen. Ten tweede kunnen factoren buiten de asielketen ertoe hebben geleid dat de keten niet functioneerde. Zo kon het restrictieve sentiment in de nadagen van een economische crisis, de komst van andere nationaliteiten asielzoekers en een verhardend maatschappelijk debat invloed

²⁷⁴ Bonjour, *Grens en gezin*, 86.

²⁷⁵ Karsten, ‘Managementconcepten in de overheidsdienst, een historische terugblik’, 71.

²⁷⁶ Van der Horst, *Asielzoekers en asielbeleid in Nederland*, 100.

²⁷⁷ Dekker en Senstius, *Dit is mijn huis*.

hebben gehad op het ketenbeleid. Deze contextuele factoren zijn niet meegenomen in dit onderzoek.

Hoewel deze scriptie geen concrete aanbevelingen doet, zouden hedendaagse beleidsmakers en ketenbestuurders de bevindingen in deze scriptie wel als zodanig kunnen interpreteren. Voor het functioneren van een asielketen is goede aansturing noodzakelijk, uitvoeringsorganisaties moeten in hun autonomie erkend worden, en informatie-uitwisseling is cruciaal voor een gestroomlijnd ketenproces. Interessant is dat *EY* en *TNO-research* enkele van deze punten als tekortkomingen identificeerden in hun recente studies.²⁷⁸ Juist hier liggen potentiële oplossingen voor de bestuurlijke en uitvoerende vraagstukken in het asielbeleid anno 2023.

²⁷⁸ EY, *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen*, 12., Van der Kleij en Van Brink, 'Integrale ketensturing', 25.

Bronnenlijst

Kamerstukken (parlementaire documenten)

Inv.nr. 22146 nr.1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Asielbeleid', 3 juni 1991

Inv.nr. 22146 nr. 22, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Herziening asielzoekersprocedure', 15 november 1991.

Inv.nr. 23182 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Agentschappen bij het ministerie van Justitie', 24 mei 1993.

Inv.nr. 23400 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begroting voor het jaar 1994', 21 september 1993.

Inv.nr. 23400 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal 'Miljoenennota 1994', november 1993.

Inv.nr. 19637 nr. 90, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, een aantal aspecten van de opvang van asielzoekers', 19 november 1993.

Inv.nr. 19637 nr. 91, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Opvang van Asielzoekers en huisvesting van verblijfsgerechtigden', 1 december 1993.

Inv.nr. 19637 nr. 94, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voortgang van de decentrale huisvesting van asielzoekers en statushouders', 18 januari 1994.

Inv.nr. 23540 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers', februari 1994.

Inv.nr. 23540 nr. 5, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, voorlopig verslag', februari 1994.

Inv.nr. 23540 nr. 6, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, memorie van antwoord', 25 februari 1994.

Inv.nr. 19637 nr. 98, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, de huisvesting van asielzoekers en statushouders', 4 maart 1994.

Inv.nr. 23540 nr. 9, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wet centraal orgaan opvang asielzoekers, nota naar aanleiding van het verslag', 14 maart 1994.

Inv.nr. 19637 nr. 99, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 22 maart 1994.

Inv.nr. 19637 nr. 103, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, de stand van zaken in de decentrale huisvesting van asielzoekers en statushouders', 15 april 1994.

Inv.nr. 23773 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voorjaarsnota 1994, Brief van de minister van Financiën', 31 mei 1994.

Inv.nr. 19637 nr. 104, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 7 juni 1994.

Inv.nr. 19637 nr. 105, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 8 juni 1994.

Inv.nr. 23773 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Voorjaarsnota 1994, lijst van vragen en antwoorden', 22 juni 1994.

Inv.nr. 19637 nr.109, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 29 juni 1994.

Inv.nr. 19637 nr. 135, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, over het functioneren van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)', 8 september 1994.

Inv.nr. 23400 nr. 1, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vaststelling van de begroting voor het jaar 1994', 21 september 1993.

Inv.nr. 19637 nr. 115, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, stand van zaken met betrekking tot de asielzoekersproblematiek', 9 november 1994.

Inv.nr. 23930 nr. 3, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Wijziging van de Huisvestingswet', december 1994, 2.

Inv.nr. 19637 nr. 120, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid, verslag van een algemeen overleg', 21 december 1994.

Inv.nr. 24440 nr. 2, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'ARK Rapport Asielbeleid', 5 oktober 1995.

Inv.nr. 19637 nr. 135, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Vluchtelingenbeleid', 8 september 1995.

Inv.nr. 24440 nr. 145, Tweede Kamer der Staten-Generaal, 'Asielbeleid', 21 november 1995, 25.

Nationaal Archief (NA)

Het archief van de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACV) van het ministerie van Justitie, 1967-2001, Inv.nr. 2.09.124

Nummer: 77, Stukken betreffende het instellen van het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND).

Onderwerp:

Aard, opzet en uitwerking van het agentschap (masterplan- IND), juni 1993.

Het Nationaal Archief Den Haag (Voorts NA), Archief van het Bureau Secretaris-Generaal van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (1985) 1994-2005, Inv.nr. 2.15.104.

Nummer: 2778, Agendapunt 6: Voorbereiding bestuurlijk overleg asielzoekers.

Onderwerp(en):

Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 2 december 1993.

Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 8 december 1993

Bestuurlijk overleg ministerraad asiel, 22 december 1993.

Verslag ambtelijk overleg met VNG en IPO over asielzoekers, 22 december 1993.

Nummer: 2841, Agendapunt 5a: Kosten asielzoekersproblematiek op korte termijn en in meerjarenperspectief

Onderwerp(en):

Brief van Ruud Lubbers aan de ministerraad, 25 februari 1994.

De ministeriële ad hoc commissie inzake asiel en migratie, 10 maart 1994.

Nummer: 2892, Agendapunt 24a: Conclusies van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI).

Onderwerp(en):

Prognose Justitie, 3 mei 1994.

Evaluatie bestaande afspraken (agendapunt 1a), 4 mei 1994.

Nummer: 2996, Agendapunt 6: Verslag van de Ministeriële Ad Hoc Commissie inzake Asiel en Migratie.

Onderwerp(en):

VNG bestuurlijk overleg opvang asielzoekers, 21 september 1994.

Bijlage ISI, 21 september 1994.

Justitie memo inzake afgifte verblijfsstatussen, 23 september 1994.

Nummer: 2985, Asielzoekersproblematiek conclusies van de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI)-vergadering.

Onderwerp(en)

Verslag van de werkgroep 'logistiek' ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 5 september 1994.

Verslag van de werkgroep 'logistiek' ten behoeve van de voorbereiding van het bestuurlijk overleg met de VNG en het IPO, 6 september 1994.

Nummer: 3187, Stand van zaken asioldossier.

Onderwerp(en):

Bewindslidenoverleg asioldossier, 18 april 1995.

Stand van zaken asioldossier, 11 april 1995.

Nummer: 2929, Agendapunt 5: Schriftelijk verslag overleg kabinet met VNG en IPO inzake asielzoekers.

Onderwerp(en)

Agendavoorstel VNG voor bestuurlijk overleg over opvang asielzoekers en statushouders, 24 juni 1994
Ministerie van justitie, bestuurlijk overleg met VNG en IPO, 23 juni 1994.
Vorbereiding bestuurlijk overleg Kabinet en VNG/IPO inzake de asielproblematiek, 24 juni 1994.
Ministerraad, resultaten bestuurlijk overleg, 30 juni 1994.
Ontwerp wijziging Huisvestingswet, maart 1994.

Literatuurlijst

Aa, van der, A., Beemer, F., Konijn, T., Roost, M., Ruigh, H., en Twist, van den, M., *Naar een methodisch kader voor ketenregie in het openbaar bestuur*, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Den Haag 2002).

Aa, van der, A., en Konijn, T., *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling; Het ontwikkelen van transparantie en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken* (Utrecht 2001).

Abrams, L., *Oral history theory* (Londen 2010).

Algemene Rekenkamer, *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek* (Den Haag 2003).

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

Anderson, B., *Imagined communities, Reflections on the Origins and Spread of Nationalism* (Oxford 1983).

Ankersmit, F., 'De plaag van de transactiestaat' in: Ankersmit, F., en Klinkers, L., *De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008), 17-40.

Berg, van den, H., en Veen, ver der, K., *Tussen herkomst en toekomst, Een vergeten kant van het vluchtelingenbeleid* (Amsterdam 1993)

Bekkers, V., Fenger, M., en Scholten, P., *Public policy in action: perspectives on the policy process* (Cheltenham 2017), 187.

Broekman, M., Bakker R., Josselin, de Jong, P.E., Bertels, K., Zwanenburg, W., Parret, H., en Boudier, H., *Structuralisme: voor en tegen* (Bilthoven 1974).

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

Bruijn, de, A., Meer, van der, A., en Nieuwenhuizen, P., 'Ketengovernance – Ketensamenwerking binnen het publieke domein', *De EDP-Auditor* nr. 2 (2006) 41 – 46.

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

Ngin, C., 'Proving "Race" Identity of Chinese Indonesian Asylum Seekers', *Special Issue* 74 (2018) 133–164.

- Cornelius, W., Martin, P., Hollifield, J., *Controlling immigration, a global perspective* (Stanford 1994).
- Crijns, V., Ruiterman, E., Aardewijn, M., en Man, de., A.P., *Ketens de baas pijlers en bouwstenen voor ketensturing* (Nederlandse Rijksoverheid 2020).
- Danforth, L., Loring, M., en Boeschoten, van, R., *Children of the Greek Civil War* (Chicago 2011).
- Dekker, J., en B. Senstius, *Dit is mijn huis, Verhalen over tien jaar opvang van asielzoekers* (Amsterdam 1997).
- Ernst & Young (EY), *Eindrapportage doorlichting Vreemdelingenketen Verbetermogelijkheden ter bevordering van effectiviteit en efficiëntie van de vreemdelingenketen* (Den Haag 2021).
- Grijpink, J.H.A.M., *Geboeid door ketens; samen werken aan keteninformatisering* (Den Haag 2007).
- Grijpink, J.H.A.M., *Informatiestrategie voor ketensamenwerking; Keteninformatisering als visie, resultaat en methode* (Den Haag 2002).
- Horst, van der, H., *Asielzoekers en asielbeleid in Nederland: conflicterende discoursen van natiestaat, verzorgingsstaat en mensenrechten* (Delft 2001).
- Hulst, van der, A.A., *Wegbereiders: Roma en Sinti in Nederland en Tsjechië over het profijt van onderwijs, 1950-2020* (Leiden 2022).
- Jonker, M., *Beleid vol belangen: Een onderzoek naar de beleidsbeïnvloeding van de IND-aanmeldcentra in Nederland* (Bachelor scriptie, Universiteit Leiden, 2021).
- Karsten, L., 'Managementconcepten in de overheidsdienst, een historische terugblik' in: Ankersmit, F., en Klinkers, L., *De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008), 61-87.
- Kleij, van der, R., en Brink, van den, P., 'Integrale ketensturing: Toepassing op de vreemdelingenketen', *TNO – Earth, Life & Social Sciences* nr. 11624 (2016).
- Lucassen, L., en Lucassen, L., 'The Strange Death of Dutch Tolerance: The Timing and Nature of the Pessimist Turn in the Dutch Migration Debate', *The Journal of modern history* 87 (2015) 72–101.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK), *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur* (Den Haag 2003).
- Osborne, D., en Gaebler, T., *Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector* (New York 1993).
- Schillemans, T., *Denkend bestuur, over verantwoording, gedrag, en centrifugale druk* (Den Haag 2017).
- Schrover, M., Vosters, T., en Glynn, I., 'NGOs and West European Migration Governance (1860s until Present): Introduction to a special Issue', *Journal of Migration History* 5 nr. 2 (2019) 189-217.
- Silverstein, J., en Stevens, R., *Refugee Journeys* (Canberra 2021).

Provan, K., en Kenis, P., 'Modes of network governance: structure, management, and effectiveness', *Journal of public administration research and theory* nr.18 (2007) 229-252.

Politt, C., Talbot, C., Caulfield J., en Smullen, A., *Agencies. How Governments Do Things Through Semi-autonomous Organizations* (Basingstoke 2004).

Steen, van der, M., 'Logische problemen: een bestuurskundig perspectief op de (on)-uitvoerbaarheid van beleid en wetgeving', *Boom juridische tijdschriften, RegelMaat* 38 nr. 4 (2022) 293-306.

Thiel, van, T., *Sturen op afstand. Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen* (Rotterdam 2003).

Thiel, van, T., 'Het legenest Syndroom: ministeries na verzelfstandiging' in: Ankersmit, F., en Klinkers, L., *De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008), 170 -188.

Tonkens, E., 'Marktwerking in de zorg: duur, bureaucratisch en demotiverend' in: Ankersmit, F., en Klinkers, L., *De tien plagen van de staat, de bedrijfsmatige overheid gewogen* (Amsterdam 2008), 103-132.

Vosters, T., *VluchtelingenWerk Nederland: Een studie over 35 jaar beleidsbeïnvloeding* (Masterscriptie, Universiteit Leiden, 2014).

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

Walaardt, T., en Schrover, M., 'Zestig jaar vluchtelingenverdrag: vrees voor vervolging, vrees voor deining' In: Ashley Terlouw en Karin Zwaan, *Tijd en asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag* (Nijmegen 2011).

Websites

NRC Handelsblad, 'De carrousel van de asielzoekersopvang' 13 augustus 1904.

Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden, 'Vreemdelingenwet' (1965).

Staatsblad van het koninkrijk der Nederlanden, 'Vreemdelingencirculaire' (1995).

'Statline CBS - Asielverzoeken; kerncijfers, 1975 - 2006', geraadpleegd 30 april 2023.

'Statline CBS - Asielverzoeken; nationaliteit, vanaf 1975', geraadpleegd 30 april 2023.

'Overheid.nl – Instelling Interdepartementale Stuurgroep Immigratie, 30 mei 1990 – 21 december 2003', geraadpleegd 5 mei 2023.

'Verdrag Betreffende de Status van Vluchtelingen', Artikel 33.

Appendix

Interviews

Respondenten:

André Groenen (COA-directeur onderzoeks-en opvangcentrum Beatrixoord Eindhoven), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 9 mei 2023.

Erry Stoové (algemeen directeur uitvoering COA), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 11 mei 2023.

Hilbrand Nawijn (directeur IND), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 10 mei 2023.

Peter van Lent (beslismedewerker IND), persoonlijk geïnterviewd door Massimo Jonker, 17 mei 2023.

Gestelde vragen:

IND – vraag gesteld aan Hilbrand Nawijn en Peter van Lent.

COA – vraag gesteld aan André Groenen en Erry Stoové.

IND&COA – vraag gesteld aan alle vier de respondenten.

Ketensturing en prestatiemeting

IND - De IND wordt in 1994 losgekoppeld van het departement. De verzelfstandiging moest gepaard gaan met een 'verzakelijking'. Zo werd er meer gestuurd op 'kostenbesparing, prestatiesmetingen, output-indicatoren', m.a.w. 'het tellen van aantallen'.

Wat was hiervan het effect voor de uitvoering?

Verskil t.o.v. de oude werkwijze?

Hoe waardeerde u deze werkwijze?

IND&COA - 22 augustus 1994 kwam de eerste staatssecretaris asiel en migratie Schmitz, IND/COA komen beide onder verantwoordelijkheid van Justitie.

Wat waren de effecten voor de aansturing van de uitvoering?

Waren er voordelen, en/of nadelen?

Deed dit iets met de zogeheten 'ketengedachte' wanneer het COA óók naar Justitie komt?

IND&COA – opdracht tot opschalen van capaciteit van het departement, bijv. (gezamenlijk met het COA) een extra inspanning leveren in de OCs.

Hoe verliep een gelijktijdige opdracht tot opschaling op het OC (of andere locatie)?

IND&COA - Het volgen van politieke/beleidsontwikkelingen op departementaal niveau. En daarnaast was er de Interdepartementale Stuurgroep Immigratie (ISI).

Hoe functioneerde deze overleggen?

Volgde het COA/de IND dit soort ontwikkelingen?

Het COA was een ZBO, dus relatief veel zelfstandigheid in de uitvoerende taak, maar praten het COA ook terug tegen het departement?

Doelen en belangen

IND&COA – (gedeelde doelstelling): asiel instroom(prognose) afhandelen.

Voelde dat als de primaire doelstelling, of waren er andere ‘interne’ doelstellingen belangrijker (zoals procedures die over termijnen waren af te handelen, specifieke nationaliteiten, ect)?

Was er een gedeeld/collectief gevoel tussen de organisaties dat de prognose moest worden afgehandeld?

IND&COA – ‘instroombeperkende maatregelen’ om asielzoekers uit ‘dure’ opvang te weren. Deze gingen vertraagd in effect begin oktober 1994 (AC) en halverwege 1995 (de Wetten).

Hadden de organisaties vertrouwen in dit type maatregelen van het Kabinet?

Hoe verliep de uitvoering van dit type maatregelen?

IND - moet gedurende 1994 inhaalslag maken m.b.t. uitreiken beschikking i.v.m. uitstroom verblijfsgerechtigden uit de keten en ontlasting COA-opvang. Ontstond frictie met de gemeenten.

Voelde de IND/het COA deze druk, in het belang van de keten?

Hoe verliep het verdelen van de capaciteit?

COA – asielopvang volgens minister d’Ancona in een gevoelige politieke en maatschappelijke context, was gebaat bij en verantwoordelijk voor het creëren en vasthouden van draagvlak.

Hoe verhouden deze doelstelling zich tot de primaire/andere doelstelling(en)?

(Personele) middelen en financiering

IND&COA – in het kader van verzelfstandiging flexibel personeelsbeleid door aantrekken tijdelijk personeel ‘flexibele schil’ (pieken en dalen in asielinstroom).

Hoe functioneerde dat beleid in de praktijk?

IND&COA - Gefinancierd op basis van de asielinstroomprognose. Voor- en najaarsnota extra budget vrijgemaakt.

Kunt u iets zeggen over de beleving en het functioneren van deze financieringssystematiek?

Communicatie en informatie-uitwisseling (ICT)

IND&COA Geautomatiseerd computersysteem (IND-informatie-systeem INDIS) en (COA – Asielzoekers Informatie Systeem - AIS)

INDIS/AIS verving papieren dossiers. Hoe verliep de implementatie van de INDIS/AIS, wat was het effect?

Op welke wijze werd informatie uitgewisseld met het COA?

IND&COA – verschillen in registratie van een asielzoeker (IND ná gesprek vreemdelingendienst, COA na aanmelding bij opvanglocatie).

Hoe verliep de afstemming over deze verschillen? (volgens de bronnen niet goed, want: gebrek aan informatie-uitwisseling).

Volgens bronnen: informatie-uitwisseling op basis van persoonlijk contact, hoe verliep dat?

Wens tot aansluiten geautomatiseerd computersystemen tussen beide organisaties?

COA - Informatie-uitwisseling wat betreft verblijfsgerechtigden met de gemeenten (VNG).

Het COA kon pas overgaan tot uitplaatsing wanneer een asielzoeker de verblijfsvergunning had van de IND. Had de IND contact met gemeenten/VNG over het verlenen van de verblijfvergunning?

Wederzijdse afhankelijkheid, samenwerkingsverbanden en vertrouwen

IND - plaatsing onderzoeks-en opvangcentra (OC) afhankelijk van bestaande COA-opvang locaties.

Klopt dat?

Hoe verliep dat proces van plaatsing?

IND&COA –Komst van de IND en daarna samenwerking op de OC's.

Hoe werd de nieuwe samenwerking vormgegeven?

Hoe verliep de samenwerking met het COA, was er sprake van vertrouwen en begrip?

IND&COA – tijdens de onderzochte periode bestonden er verschillende projecten:

Bijvoorbeeld, ‘versneld horen’, ‘Project uitreiken beschikking’, ‘Collectieve Informatievoorziening Asielzoekers’, Gemeenschappelijke IND/COA werkgroep (het definiëren van maatregelen op het gebied van de informatievoorziening en automatisering die recht doen), Aanpak asieltoeristen (Beatrixoord)

Hoe verliep de samenwerking tijdens deze of soortgelijke projecten?

Was er sprake van vertrouwen en begrip?

COA – inrichten van de opvang. Voor de lange termijn (13 maanden behandelperiode, veel asielzoekers krijgen een verblijfsvergunning). De opvang moest tevens aansluiten op justitiële positie (NTOM).

Voelde het COA zich hier afhankelijk van de IND?

Werd daar goed en duidelijk over gecommuniceerd?

Werd er volgens het COA genoeg rekening gehouden met de effecten van oplopende werkvoorraad en behandelingstermijn IND?

COA – uitplaatsen asielzoekers naar gemeenten.

Hoe verliep de samenwerking met de gemeente tijdens de uitplaatsing?

Was er sprake van vertrouwen en begrip?