

# Julie hebben de klok, wij hebben de tijd

60 Jaar vluchtelingenbescherming: de Nederlandse praktijk en VluchtelingenWerk als maatschappelijke beweging

*Roswitha Weiler en Myrthe Wijnkoop\**

## 1. INLEIDING

Bij de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag in 1951 is Nederland direct van de partij. De Nederlandse regering zet haar handtekening op 28 juli 1951 en ratificeert het verdrag op 3 mei 1956.<sup>1</sup> Kortom, het Vluchtelingenverdrag en Nederland delen een lange historie waar het gaat om vluchtelingenbescherming. Door zich te verbinden aan het Vluchtelingenverdrag, en later ook aan het Protocol van 1967, heeft Nederland de verplichting op zich genomen om bescherming te bieden aan mensen die vervolgd worden wegens ras, nationaliteit, behoren tot een bepaalde sociale groep, politieke of geloofsovertuiging. De kern van vluchtelingenschap op basis van het Verdrag is dat de vluchteling de bescherming van zijn of haar eigen staat niet kan of wil inroepen en dat andere staten die partij zijn bij het verdrag, die bescherming daarom overnemen.

Hiermee wordt een fundamentele plicht van iedere staat, namelijk het beschermen van de rechten van de eigen onderdaan, bij het in gebreke blijven van die staat omgezet in een verplichting voor andere staten. Dat was en is een wezenlijke en verregaande stap in het internationale recht. Het Vluchtelingenverdrag van 1951 is daarmee de bakermat van mondiale vluchtelingenbescherming.<sup>2</sup>

Wat houdt 'het bieden van bescherming aan vluchtelingen' nu eigenlijk in? Of anders gezegd, wat zou het Nederlandse nationale vluchtelingenbeleid moeten behelzen, wil het voldoen aan de verplichtingen die volgen uit het Vluchtelingenverdrag? De uitgangspunten van vluchtelingenbescherming zoals die de afgelopen decennia hebben vorm gekregen, zijn het recht asiel te zoeken, het verbod van non-refoulement en het geven van rechten aan vluchtelingen, aangevuld met internationale solidariteit met landen die zwaardere lasten dragen. Naast deze juridische en internationaal-politieke elementen is er nog een andere component van bescherming: die van de welkome samenleving. Bescherming heeft immers alleen betekenis als vluchtelingen volwaardig kunnen participeren en niet uitgesloten en gediscrimineerd worden.

Vluchtelingenbescherming is met andere woorden gebaseerd op drie pijlers:

---

\* Drs. R. Weiler is senior beleidsmedewerker integratie en mr. M. Wijnkoop is senior beleidsmedewerker asiel bij VluchtelingenWerk Nederland. De titel verwijst naar een Afrikaans gezegde (herkomst onbekend).

1 <http://www.unhcr.org/3d9abe177.html>.

2 Zie hierover ook F. Florin, *Onderweg naar bescherming. Een rondgang door het vluchtelingenbeleid*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 1995, hoofdstuk 2.

1. Juridische veiligheid via de garantie van non-refoulement en de toekenning van materiële rechten. Doorgaans wordt deze veiligheid geboden door erkenning en het verlenen van een vluchtelingenstatus.
2. Maatschappelijke veiligheid: een welkome samenleving waarin vluchtelingen veiligheid vinden en een nieuw bestaan kunnen opbouwen.
3. Internationale solidariteit met landen die zwaardere lasten dragen en met de vluchtelingen die in deze landen vaak zonder perspectief verblijven.<sup>3</sup>

In dit artikel nemen we in vogelvlucht de afgelopen zestig jaar van het bestaan van het Vluchtelingenverdrag door in relatie tot de Nederlandse praktijk. Hierbij gaan we allereerst in op de juridische veiligheid (ontwikkelingen in wet- en regelgeving), en bespreken we vervolgens de maatschappelijke veiligheid (draagvlak voor vluchtelingen en asielzoekers én de manier waarop de Nederlandse samenleving een bijdrage levert, met name via de inzet van VluchtelingenWerk Nederland).<sup>4</sup> Omdat we ons in dit artikel richten op nationaal beleid en nationale vraagstukken laten we de derde pijler, internationale solidariteit, hier grotendeels buiten beschouwing. Wel zullen relevante internationale en Europese ontwikkelingen worden genoemd omdat deze direct consequenties hebben voor nationaal beleid.

We geven invulling aan de dimensie van 'tijd' door het overzicht van zestig jaar te verdelen in drie tijdsvakken. Paragraaf 1 gaat over de periode van 1951-1981 (30 jaar). Paragraaf 2 duikt in de jaren tachtig en negentig (1981-2001: 20 jaar) en paragraaf 3 sluit af met het laatste decennium 2001-2011. In paragraaf 4 benoemen we kort de uitdagingen en bedreigingen voor de bescherming van vluchtelingen in Nederland, waarbij we ook ingaan op enkele vraagstukken en dilemma's van een maatschappelijke beweging als VluchtelingenWerk Nederland. Tot slot besluiten we het artikel in paragraaf 5 met een korte beschouwing over de huidige relevantie van het Vluchtelingenverdrag voor maatschappelijke bewegingen.

De titel van dit artikel 'jullie hebben de klok, wij hebben de tijd' verwijst naar de talloze keren dat vluchtelingen uit allerlei windstreken in persoonlijke gesprekken onze manier van werken relativeren en ons in feite manen tot reflectie. De dagelijkse praktijk van vluchtelingenbescherming geeft daar alle reden toe, want onwillekeurig lijkt tijd vooral als een kostenpost te worden gezien, terwijl de vluchteling, zijn verhaal en achtergrond juist tijd en aandacht verdienen.

---

3 Zie ook M. Wijnkoop, *Vluchtelingenbescherming: een noodzaak, nu en in de toekomst. Visie van VluchtelingenWerk Nederland over bescherming in internationaal, Europees en nationaal perspectief*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland, december 2009, hoofdstuk 2.

4 Dankbaar maken we hierbij gebruik van eerdere publicaties zoals: *Tot hier en verder, Kroniek van dertig jaar vluchtelingenwerk*, VluchtelingenWerk 1997 en *Contouren special 25 jaar VluchtelingenWerk Nederland*, Magazine VluchtelingenWerk Nederland, herfst 2004.

## 1. 1951 – 1981: DIE GOEIE, OUWE TIJD..?

Het is de tijd van de Koude Oorlog, van de strijd tegen het communisme. Het wereldbeeld, gezien vanuit 'het Westen' kent een duidelijke wij-zij tegenstelling. Het imago van 'de vluchteling' is eenzijdig: de 'politiek activist'. Iemand die een risico loopt op marteling of de doodstraf bij terugkeer. Zij worden omarmd en (h)erkend, helden, op de bres voor de vrijheid. Er heerst in Europa en Nederland een sfeer van solidariteit en steun: mensen stellen hun huizen en harten open. Na verloop van tijd komen er veranderingen in het profiel van 'de vluchteling': andere herkomstlanden, andere achtergronden en vluchtmotieven, en bovenal: grotere aantallen...

### 1.1 Ontwikkelingen in vluchtelingenbescherming

#### *Internationale en Europese ontwikkelingen*

Het Vluchtelingenverdrag komt in 1951 tot stand nadat er na de Tweede Wereldoorlog vooral binnen Europa massale vluchtelingenstromen ontstaan: miljoenen ontheemden als gevolg van de oorlog; Oost-Europeanen die richting het westen trekken vanwege het communisme; militairen, onder meer uit Polen, die niet meer terug kunnen of willen.

Deze ervaringen, met al die mensen die van huis en haard zijn verdreven, en de wetenschap dat dit wordt veroorzaakt door vervolging en mensenrechtenschendingen leiden tot het definiëren van vluchtelingschap.<sup>5</sup> Omdat de reden voor het opstellen van het Vluchtelingenverdrag zo nadrukkelijk verbonden is met de nasleep van de Tweede Wereldoorlog, wordt het toepassingsbereik van het Verdrag in eerste instantie beperkt. Die beperking heeft zowel een tijdsaspect (het Verdrag heeft alleen betrekking op gebeurtenissen voor 1 januari 1951) als een geografisch aspect (het Verdrag is beperkt tot Europa). Het Aanvullende Protocol uit 1967 heeft de tijdsbeperking opgegeven en de meeste landen kennen inmiddels ook geen geografische beperking meer.<sup>6</sup>

---

5 Artikel 1A (2) van het Vluchtelingenverdrag bepaalt dat iemand vluchteling is die 'owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country'. Vluchtelingschap volgens het verdrag kan alleen worden vastgesteld als iemand buiten de grenzen verblijft van het eigen land. Zie ook: Alex Takkenberg & Christopher C. Tahbaz, *The collected Travaux préparatoires of the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees* (3 delen), 2de editie, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 1989-1990.

6 Turkije kent deze beperking nog wel: alleen Europeanen kunnen een vluchtelingenstatus krijgen. De druk op Turkije om dit voorbehoud niet langer te handhaven is hoog vanwege de ligging net buiten de EU en gezien de wens van het land ooit te willen toetreden tot de Europese Unie.

Lange tijd is het traditionele beeld van de vluchteling dat van de politiek activist, van iemand die zijn geloof niet mag belijden of vervolgd wordt vanwege zijn anders zijn. Iemand die een risico loopt op marteling of de doodstraf bij terugkeer. Vluchtelingschap kan alleen worden verkregen na een individuele beoordeling van het risico dat betrokkene gericht en persoonlijk loopt in het land van herkomst (*well-founded fear*).

Toch duurt het niet lang voordat er barsten komen in dit duidelijke kader van vluchtelingenbescherming. Dit komt voornamelijk doordat in de jaren na de totstandkoming van het Vluchtelingenverdrag de herkomst en de vluchtmotieven van vluchtelingen veranderen. In de jaren vijftig zijn het vooral mensen uit Oost-Europa die om politieke (anticommunisten) of raciale redenen (bijvoorbeeld joden vanuit Polen) naar het westen vluchten. In de jaren zeventig komen er steeds meer vluchtelingen uit Zuid-Europa en Zuid-Amerika in verband met dictatoriale regimes en burgeroorlogen. Onder hen bevinden zich ook veel deserteurs en dienstweigeraars die niet de wapens willen opnemen tegen hun eigen mensen. Daarnaast komen er, zij het beperkt, vluchtelingen vanuit Afrika en Azië. Het gaat dan om mensen uit bijvoorbeeld Oeganda, Eritrea en Ethiopië, die vluchten om een combinatie van redenen (onderdrukking, conflicten, armoede). Ondertussen ontstaan er ook (langdurige) vluchtelingensituaties in andere regio's van de wereld. Denk aan de Palestijnen na 1948, en de Vietnamese bootvluchtelingen in de jaren zeventig.<sup>7</sup> Het aantal mensen op zoek naar bescherming in Europa neemt steeds meer toe.

Deze ontwikkelingen leiden er vanaf halverwege de jaren zeventig toe dat het Vluchtelingenverdrag niet meer als enig toetsingskader wordt gezien. In 1977 wordt geprobeerd om in VN-verband te komen tot een Verdrag over Territoriaal Asiel, in aanvulling op het Vluchtelingenverdrag van 1951.<sup>8</sup> Het ontwerpvoorstel gaat in op een aantal vraagstukken zoals het recht op asiel(verlening); reikwijdte van het verdrag; uitwerking van het non-refoulement beginsel; recht op verblijf gedurende de asielprocedure. Slechts een aantal artikelen wordt door de 92 deelnemende staten daadwerkelijk besproken en overeenstemming wordt niet bereikt. Tijdens deze conferentie blijkt wel dat een aantal (West) Europese staten er gemeenschappelijke standpunten op na houdt. Na het mislukken van de Conferentie over Territoriaal Asiel wordt door deze staten besloten om binnen de Raad van Europa verder te werken aan een aanpak inzake de (toen ontstane en zo gevoelde) mondiale vluchtelingenproblematiek: ook deze komt overigens niet echt van de grond.<sup>9</sup> Wat wel gebeurt, is dat vooral in West-Europa andere vor-

7 Zie voor uitwerking van de relatie tussen vluchtelingenbewegingen en de (beëindiging van de) Koude Oorlog: F. Florin, *Onderweg naar Bescherming. Een rondgang door het vluchtelingenbeleid*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 1995, p. 8 e.v.

8 UN.doc.A/10177.

9 De Raad van Europa richt hiertoe een Ad Hoc Committee on Legal Aspects of Territorial Asylum op (CAHAR). CAHAR zet vervolgens de eerste stappen op weg naar verdere Europese samenwerking op het gebied van vluchtelingenbescherming en

men van bescherming dan de vluchtelingenstatus worden vastgelegd. Die worden verleend aan bijvoorbeeld deserteurs, of aan mensen die gevlucht zijn voor (algemeen) geweld.<sup>10</sup> Deze ‘aanvullende’ statussen variëren van bescherming tegen refoulement (met verwijzing naar het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens) en humanitaire vergunningen tot tijdelijke gedoogsituaties, met zeer beperkte rechten. Denemarken neemt begin jaren zeventig als eerste dit initiatief, al snel gevolgd door andere landen (Finland, Zwitserland, Zweden en Nederland).

#### *Nationale ontwikkelingen*<sup>11</sup>

Nadat Nederland in 1956 het Vluchtelingenverdrag heeft geratificeerd, komt er in 1965 een vreemdelingenwet tot stand waarin wordt vastgelegd dat verdragsvluchtelingen recht hebben op een verblijfsvergunning met veelal vergelijkbare rechten en plichten als Nederlanders.<sup>12</sup> Voor die tijd, in de jaren vijftig, wordt er door Nederland onder meer toegang verleend aan Oost-Europeanen die vluchten voor het communistische regime, zoals de 3000 Hongaren die via kampen in Oostenrijk naar Nederland komen.<sup>13</sup>

Na de inwerkingtreding van de vreemdelingenwet in 1967 ontvangt Nederland ongeveer 1000 Tsjechoslowaken, na de Praagse lente in 1968. Door de internationale ontwikkelingen komen er in de jaren zeventig naast niet-Europeanen ook Grieken en Portugezen richting Nederland. Omdat de Nederlandse regering niet genegen is om al deze mensen, van wie de vluchtredenen niet altijd politiek gemotiveerd zijn, ‘zomaar’ een vluchtelingenstatus te geven, wordt in 1974 de wet uitgebreid met de ‘asielstatus’: de B-status, naast de A-status (vluchtelingenschap). Aan deze status zijn minder rechten verbonden.

Het aantal ‘spontane’ asielzoekers halverwege de jaren zeventig is niet groot. In 1974 en 1975 gaat het bijvoorbeeld op jaarbasis om iets meer dan 300 personen. Beschermingverlening vindt meestal plaats op uitnodiging, via de UNHCR. Zo komen er in 1972-1972 ruim 300 Oegandezen, met name etnische Indiërs, naar Nederland, gevolgd door 1000 Chilenen en 1000 andere Zuid-Amerikanen in de

---

asiel. Concreet is hier niet veel uitgekomen en dit initiatief is later overgenomen door de Europese Gemeenschap (zie para 2.1).

10 De vluchtelingendefinitie in het Verdrag van de Organisatie van de Afrikaanse Unie *Governing the specific aspects of refugee problems in Africa* van 1969 (artikel 1(2)) en de Cartegene Declaration on Refugees uit 1984 omvat wel bescherming tegen algemene geweldssituaties.

11 Zie voor een goed gedocumenteerd historisch overzicht, inclusief de periode voorafgaande aan de Tweede Wereldoorlog: WODC, *Migratie naar en vanuit Nederland. Een eerste proeve van de Migratiekaart, Cahier 2009-3*, para 3.2. Zie ook T.P. Spijkerboer & B.P. Vermeulen, *Vluchtelingenrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri, 2005.

12 *Stb.* 1965, 40.

13 D. Bronkhorst, *Een tijd van komen. De geschiedenis van vluchtelingen in Nederland*, Utrecht: Federatie VON 1990.

jaren 1973-1979, ongeveer 6000 Vietnamese bootvluchtelingen in de periode 1975-1982, en ongeveer 1600 Turkse Christenen eind jaren zeventig.<sup>14</sup>

De druk vanuit UNHCR wordt steeds groter. En daarnaast komen er langzamerhand steeds meer 'spontane' asielaanvragen door voornamelijk asielzoekers uit het Midden-Oosten. En ook uit Afrika vanwege het toenemende aantal conflicten, die vaak gerelateerd zijn aan de dekolonisatie die op gang komt. Hierdoor verandert langzaam de houding van de Nederlandse regering. Er wordt steeds meer beleid gemaakt dat aan deze terughoudendheid vorm geeft. In 1977 wordt het voorstel gedaan tot de 'Regeling van 1977': Nederland zou jaarlijks maximaal 750 asielzoekers en uitgenodigde vluchtelingen opnemen.<sup>15</sup> Er worden begrippen gehanteerd als 'land van eerste opvang'<sup>16</sup> en 'opvang in de regio'.<sup>17</sup>

In 1980 wordt nog een aanvullende status geïntroduceerd: een vergunning tot verblijf wegens klemmende redenen van humanitaire aard (C-status). Dit betreft een tijdelijke status die verleend kan worden als vanwege de algehele situatie in een land niet verwacht kan worden dat iemand op dat moment terugkeert. Het gaat om een tijdelijke status met meer onzekerheid en minder rechten. Kortom, de vrees dat er steeds meer asielzoekers komen leidt langzaam maar zeker tot een steeds restrictiever beleid.

Ondertussen is er nog geen sprake van een echt samenhangend nationaal asielsysteem. De rijksoverheid beperkt zich tot het toelatingsbeleid. Asielaanvragen worden ingediend bij de plaatselijke Vreemdelingendienst. Een uitkering moet persoonlijk worden aangevraagd via de gemeentelijke sociale dienst. Toege laten vluchtelingen en statushouders krijgen opvang, asielzoekers moeten zelf onderdak zoeken. Deze wordt veelal gevonden in karige, slechte pensions in de grote steden. Dat dit zou moeten gaan veranderen, wordt in de decennia hierna onontkoombaar.

## 1.2 Maatschappelijke antwoorden: pionieren in opvang en organisatie en verschillen in aanpak<sup>18</sup>

De persoonlijke ervaringen met oorlog motiveren de bevolking tot solidariteit met mensen in vergelijkbare omstandigheden die vluchten omdat ze niet veilig zijn in hun eigen land.

14 Zie noot 9, WODC Cahier 2009-3, p. 97.

15 *Ibid.*, zie ook M. Guriaux e.a., *Uitgenodigde vluchtelingen. Beleid en de maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief*, Den Haag: WODC 2008.

16 *Kamerstukken II 1976-77*, 14100 VI, nr. 2.

17 *Kamerstukken II 1978-79*, 15649, nr. 1-2.

18 Mede gebaseerd op Frits Florin: 'Kom vanavond met verhalen. Een relaas van bijna dertig jaar vluchtelingenwerk', in: *Tot hier en verder, Kroniek van dertig jaar vluchtelingenwerk*, Amsterdam: VluchtelingenWerk 1997, p. 9-34.

Na de oorlog heeft de 'verzuiling' in alle sectoren van de samenleving zijn weerslag. Zo worden tot aan de jaren zeventig vluchtelingen vooral opgevangen door geloofsgenoten.

In 1954 wordt de *Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp* opgericht, een samenwerkingsplatform dat inspringt als bepaalde vluchtelingen niet bij een van de aangesloten organisaties terecht kunnen. De verwelkomende houding van de Nederlandse bevolking bij de opvang van Hongaarse vluchtelingen is een uiting van solidariteit en betrokkenheid. Vluchtelingen afkomstig uit het 'Oostblok' worden als politieke vrienden onthaald en vaak persoonlijk opgevangen. Als er vluchtelingen komen uit andere Europese (NAVO-)landen is dit minder vanzelfsprekend, zoals vanwege de Griekse junta of dienstweigeraars en deserteurs uit Portugal. Het particulier initiatief voor de opvang van vluchtelingen is een zaak van allerlei belangengroepen: naast kerkelijke organisaties, het Jongerenadviescentrum en Amnesty International Nederland. De staat beperkt zich tot het toelaten.

In deze tijden gaat de aandacht – ook die van de overheid – vooral uit naar de 'gastarbeiders'. Na een aantal gewelddadige incidenten, vat de overheid het plan op om één centrale organisatie op te richten voor de zorg aan alle buitenlanders. De Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp (later *Nederlandse Stichting voor Vluchtelingenwerk (NSV)*), die zonder subsidie werkt, gaat hiermee niet akkoord vanwege de principiële stellingname dat de reden van het verblijf van vluchtelingen fundamenteel verschilt van die van andere vreemdelingen en dus apart moet worden georganiseerd.

Omdat ze beseffen dat samenwerking met andere Europese landen in de toekomst noodzakelijk zal zijn om de bescherming van vluchtelingen in Europa te bevorderen, wordt door een paar voorvechters de Europese vluchtelingenraad opgericht: the *European Council for Refugees and Exiles* (1974). Hierin wordt in de loop der jaren de op Europa gerichte inzet van non-gouvernementele vluchtelingenorganisaties van de diverse landen bijeen gebracht.

Na allerlei interne strubbelingen fuseren de NSV en de alternatieve organisatie *Vereniging Voor Vluchtelingen* in 1979 tot de *Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (VVN)*. Hiermee wordt het Nederlandse vluchtelingenwerk gebundeld in één vereniging. Uitgangspunt is dat opvang en begeleiding van vluchtelingen lokaal moet worden georganiseerd: de vrijwilligersgroepen zijn de basis. De leden bestaan uit twee categorieën: landelijke ledenrechtspersonen<sup>19</sup> en individuele (actieve) leden. De organisatie kent op dat moment ongeveer veertig plaatselijke groepen en 35 (parttime) medewerkers.

---

<sup>19</sup> Ledenrechtspersonen zijn: Amnesty International, afdeling Nederland; Humanistisch Verbond; Vereniging Humanitas; Mensen in Nood/Caritas Neerlandica; Centrum voor Zending en Diaconaat van de Gereformeerde Kerken in Nederland; Stichting Oecumenische Hulp aan Kerken en Vluchtelingen/SOH; Generale Diaconale Raad der Nederlandse Hervormde Kerk/GDR; Stichting voor VluchtelingenStudenten UAF; Nederlandse Organisatie voor Internationale Ontwikkelingssamenwerking/NOVIB.

Die nieuwe samenwerking is hard nodig bij de opvang van ongeveer 2000 vluchtelingen uit Chili. Bij die opvang wordt ingespeeld op de aanwezige spontane betrokkenheid van de lokale burgers. Hier wordt de kiem gelegd voor de aanpak die kenmerkend wordt voor Vluchtelingenwerk: plaatselijke vrijwilligers die via persoonlijke begeleiding er voor zorgen dat vluchtelingen zelfstandig hun weg vinden en dat lokale instellingen zich inzetten voor de nieuwe inwoners van de gemeente. Een consulent van de landelijke vereniging reist het land door om plaatselijke groepen vrijwilligers en instellingen te ondersteunen.

De aanpak van de zogenaamde Turkse christenen roept controverse op in de jonge vereniging: 3800 mensen vragen in een periode van zes jaar asiel aan.<sup>20</sup> Het toelatingsbeleid van de overheid zwalkt. Vluchtelingenwerk volgt het UNHCR-standpunt dat op basis van een zorgvuldige individuele toetsing moet worden nagegaan wie internationale bescherming nodig heeft. Via een zogenaamde clientbepaling stellen vrijwilligers dit vast om daarna de betreffende zaken bij de overheid te bepleiten. Vooral in kerkelijke kring is dit onverteerbaar en vindt men dat alle Turkse christenen asiel moeten krijgen. Later, als het echt nijpend wordt, werkt men toch weer samen onder andere om onderduikadressen te vinden. Uiteindelijk krijgen enkele duizenden een verblijfsvergunning.

In diezelfde periode komt een groot aantal Vietnamese bootvluchtelingen naar Nederland. Het Nederlandse publiek reageert positief, ook vanwege de betrokkenheid van velen bij de vredesbeweging. Op verzoek van de overheid neemt VVN de eerste opvang en begeleiding van deze vluchtelingen voor haar rekening, inclusief de taallessen. Via zogenaamde contactgezinnen worden vluchtelingen in de gemeenten in contact gebracht met Nederlandse gezinnen. Tussen 1975 en 1983 komen er ruim 6000 vluchtelingen; de werkorganisatie van Vluchtelingenwerk groeit van 35 naar ongeveer 400 medewerkers. Het betekent dat VVN constant moet improviseren en de situatie in feite niet aankan. De verblijfsduur in de gehuurde centra loopt op bij gebrek aan zelfstandige huisvesting.

De overheid besluit daarop dat Vluchtelingenwerk directer onder het gezag van het Ministerie van CRM moet staan en dat vrijwilligers slechts ter ondersteuning van betaalde krachten mogen werken. Vluchtelingenwerk kan hiermee niet akkoord gaan: de vereniging wil onder geen beding verworden tot een uitvoeringsorganisatie van de rijksoverheid. En zij geeft de opdracht om Vietnamese vluchtelingen op te vangen terug aan de overheid (1981).

Die overheid besluit vervolgens om de opvang van uitgenodigde vluchtelingen voortaan zelf uit te voeren, met een centrale opvangperiode van ongeveer drie maanden. Daarna is de zorg in handen van gemeenten en algemene instellingen. Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) krijgt de taak om via regionale steunpunten gemeenten en particulieren te adviseren en te ondersteunen. De

---

20 Dit aantal 'spontane' asielzoekers uit Turkije komt naast de 1600 uitgenodigde Turkse Christenen.



feitelijke uitvoering van de opvang en begeleiding van vluchtelingen wordt toevertrouwd aan de plaatselijke of regionale VVN-opvanggroep. De opvang van individuele asielzoekers blijft een volledig particuliere zaak, zonder subsidie.

De gevolgen voor Vluchtelingenwerk zijn groot: het personeel wordt tot zestien medewerkers teruggebracht. Begin jaren tachtig zetten nog ongeveer twintig lokale groepen zich in voor de opvang van asielzoekers. Na een periode van onstuimige groei, volgt een abrupte krimp.

## 2. 1981 – 2001: TIJD IS GELD

In de jaren tachtig en negentig verandert de wereld. Het postkoloniale tijdperk leidt tot interne conflicten langs etnische/religieuze lijnen en grootschaliger vluchtelingenbewegingen. Tegelijkertijd markeert deze periode ook het einde van de ideologie. Na de val van de muur in 1990 lijkt het kapitalisme te hebben overwonnen en kent het westen geen gemeenschappelijke vijand meer. En waar het vrije marktdenken opkomt, ook in de sociale sector, kenmerkt het vluchtelingenbeleid zich juist meer en meer door de wens te reguleren en te managen door middel van wetgeving, beleidsmaatregelen en steeds verdergaande Europese samenwerking. Ook het profiel van vluchtelingen verandert: van 'helden' naar 'economische gelukzoekers'.

### 2.1 Ontwikkelingen in vluchtelingenbescherming

#### *Internationale en Europese ontwikkelingen*

Anders en grootschaliger. Die woorden typeren de ontwikkelingen in de mondiale vluchtelingenproblematiek in de jaren tachtig en negentig. De conflicten in de wereld en de redenen waarom mensen op de vlucht slaan, zijn anders dan voorheen. Er ontstaan wereldwijd veel interne conflicten langs etnische en/of religieuze lijnen in postkoloniale landen als Rwanda of Congo. Deze hebben te maken met controle over bepaalde gebieden, de aanwezigheid van grondstoffen en de vruchtbaarheid van de bodem. Landen komen in een langdurige geweldsspiraal terecht. En omdat mensen daarom massaal op de vlucht slaan, worden vluchtelingencrisis grootschaliger. In de regio van herkomst verrijzen immense kampen, vaak noodgedwongen gerund door UNHCR. De rol van UNHCR, ooit 'slechts' toezichthouder op de naleving van het Vluchtelingenverdrag, verandert en de organisatie wordt veeleer uitvoerder van vluchtelingenbescherming.<sup>21</sup> Doordat er geen duurzame oplossingen worden gevonden en mensen zich langdurig in

---

21 Het mandaat van de UNHCR is in de loop der jaren steeds meer uitgebreid. Zie hierover M. Wijnkoop, *Vluchtelingenbescherming: een noodzaak, nu en in de toekomst. Visie van VluchtelingenWerk Nederland over bescherming in internationaal, Europees en nationaal perspectief*, Amsterdam: VluchtelingenWerk 2009, para. 1.3.1.

kampsituaties bevinden, ontstaan er 'secundaire' stromen, ook naar Europa. Europese landen worden geconfronteerd met vluchtelingen uit conflictgebieden wier vraag om bescherming steeds vaker voortkomt uit de algemene situatie van geweld, gebrek aan veiligheid, voedsel en/of gezondheidszorg en levensperspectief.<sup>22</sup> Het begrip 'vluchteling' wordt meer en meer opgerekt. Gevreesd wordt, onder andere door UNHCR, dat het begrip 'vluchteling' zal verwateren, hetgeen het belang van vluchtelingenbescherming zal ondermijnen.<sup>23</sup> Het feit dat steeds meer (Europese) landen hun toevlucht nemen tot 'aanvullende' vormen van bescherming met minder rechten is illustratief hiervoor. Toch grijpt de UNHCR zelf in de jaren negentig naar de optie voor tijdelijke asielverlening door ten tijde van de Joegoslavië-oorlog te pleiten voor tijdelijke bescherming van de oorlogsslachtoffers door andere Europese landen.<sup>24</sup> Waarschijnlijk is dit een veeleer pragmatische keuze in de wetenschap dat de landen in (West) Europa nu juist bezig zijn, gezamenlijk en ieder voor zich, om hun beschermingsbeleid restrictiever te maken. Op deze manier heeft de oproep wellicht meer kans van slagen.<sup>25</sup>

Europese landen zijn binnen het kader van de Europese Economische Gemeenschap inmiddels bezig om de samenwerking op het gebied van asiel en migratie te versterken. Artikel 88A van het EEG Verdrag dat in 1988 is toegevoegd, legt het streven neer om uiterlijk 1 januari 1993 te komen tot een geharmoniseerd beschermingsbeleid. Dit streven wordt niet gehaald op enkele resoluties over behandeling van ongegronde asielverzoeken en toepassing van het veilige(derde)landenconcept na. Wat wel lukt, is de inwerkingtreding van het Schengenverdrag in 1995. Dit verdrag regelt voor het eerst welk land in het Schengengebied verantwoordelijk is voor de behandeling van asielaanvragen. Met het Schengen Uitvoeringsverdrag wordt ook het startsein gegeven voor verscherping van de grensbewaking van Europa: visumverplichtingen, boetes voor luchtvaartmaatschappijen en 'pre-boarding checks' worden ingevoerd. Het collectieve Europese afschuiven van verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming en het aanscherpen van het toelatingsbeleid is begonnen. Over gezamenlijke normen voor bescherming kan men het klaarblijkelijk niet eens worden. Toch gloort er licht aan de horizon: tijdens de Europese Raad in Tampere in 1999 worden eindelijk afspraken gemaakt om binnen vijf jaar te komen tot minimum-

---

22 Er mag echter niet aan voorbijgegaan worden dat ook in grootschalige conflicten sprake kan zijn van vervolging vanwege bijvoorbeeld etniciteit of religie.

23 Zie bijvoorbeeld toenmalige Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, prins Sadruddin Aga Khan, Rapport voor de VN Commissie voor de Mensenrechten, 1981.

24 UNHCR Working Paper, 4 september 1992, waarin de organisatie drie voorwaarden stelt aan tijdelijke bescherming: 1) toegang aan de grens, 2) behandeling volgens internationaal erkende humanitaire normen en 3) beschermingverlening totdat terugkeer veilig was.

25 Zie over de ontwikkelingen m.b.t. tijdelijk asiel in de jaren negentig ook: F. Florin, *Onderweg naar bescherming. Een rondgang door het vluchtelingenbeleid*, Amsterdam: VluchtelingenWerk Nederland 1995, p. 21 e.v.

normen op het gebied van erkenning, procedures, opvang en tijdelijke bescherming voor een betere bescherming van vluchtelingen binnen Europa.

*Nationale ontwikkelingen 1981-1990*<sup>26</sup>

Ook in Nederland stijgt het aantal 'spontane' asielverzoeken vanaf begin jaren tachtig gestaag, deels door de politieke situatie in het Midden-Oosten. In Sri Lanka mondt een etnisch conflict uit in een burgeroorlog waarbij duizenden de dood vinden. Velen, vooral Tamils, vluchten en omdat West-Duitsland in die tijd een streng asielbeleid invoert, vinden veel Tamils hun weg naar Nederland. Vanaf 1984 zijn dit er ongeveer 17.000. Deze ontwikkeling leidt tot een andere houding van de Nederlandse overheid. De maatregelen van het asielbeleid alsook van de opvang van asielzoekers weerspiegelen deze nieuwe houding.

De toelating wordt strenger: het percentage positieve beslissingen daalt bijvoorbeeld van bijna 50 procent in 1982 tot minder dan 20 procent in 1985. De behandeling van asielaanvragen van Tamils wordt langdurig uitgesteld, waardoor velen lang in onzekerheid zijn over hun verblijfsrecht. En maar weinigen krijgen een verblijfsvergunning, vanwege 'binnenlands vluchtalternatief'.

Er wordt meer gebruik gemaakt van tijdelijke statussen zoals de net ingevoerde C-status. Overigens is dat ook een reden om in 1988 de B-status weer af te schaffen: er is nu geen redelijke grond meer om onderscheid te maken tussen de A- en B status.<sup>27</sup> En vanaf 1987 worden asielzoekers die via Schiphol binnenkomen daar gedetineerd voor een periode van zes tot acht weken. Een maatregel waarmee de regering wil laten weten dat niet iedereen zomaar Nederland binnen kan komen.

Door de grote aantallen Tamils en het gebrek aan opvangvoorzieningen, trekken de gemeenten aan de bel. Daarop ontwerpt de overheid een specifieke regeling voor Tamil-asielzoekers: de *Regeling Verzorgd Verblijf Tamils (RVVT)*, ook wel *bed, bad, broodregeling* (april 1985). Zij worden in sobere pensions ondergebracht en kunnen niet langer aanspraak maken op een uitkering maar krijgen leefgeld. Deze regeling gaat vanwege de vele weerstand uiteindelijk over in *Incidentele Bijdrageregeling Opvang Tamils (IBOT)*, hetgeen eigen huisvesting in gemeenten betekent en leefgeld via de sociale dienst.

De ongelijke behandeling van deze groep is van korte duur, want het parlement vindt dat er een structurele oplossing moet komen voor alle asielzoekers: zij moeten in alle gemeenten van Nederland worden opgevangen en gehuisvest. Snel daarna, november 1987, wordt de *Regeling Opvang Asielzoekers (ROA)* ingevoerd. Sober en humaan zijn de sleutelwoorden. Alle gemeenten worden verplicht om zelfstandige huisvesting voor asielzoekers beschikbaar te stellen, twee

---

<sup>26</sup> Zie voor een meer volledig overzicht ook het overzichtsartikel over 20 jaar asiel- en vluchtelingenrecht: R. Bruin & A.B. Terlouw, 'Twintig jaar vluchtelingenbeleid. Geen twijfel meer mogelijk', NAV 2004-10, p. 660-690.

<sup>27</sup> ABRvS, 29 februari 1988, RV 1988/3.

promille van het aantal inwoners. De gemeenten krijgen een vergoeding, onder andere voor begeleidingskosten. Asielzoekers ontvangen zak- en kleedgeld, ze mogen niet werken en beperkt opleidingen volgen.

Asielzoekers voor wie nog geen plaats in gemeentelijke huisvesting is, worden opgevangen in Asielzoekerscentra. Het beheer van deze centra staat onder directe verantwoordelijkheid van het ministerie van WVC. Dit is het begin van de opvang van asielzoekers van rijkswege. In 1987 richt het ministerie van WVC het project opvang asielzoekers (POA) in, de voorloper van het huidige zelfstandige bestuursorgaan COA.

Door de stijging van het aantal asielaanvragen naar 13.000 per jaar ontstaat er eind jaren tachtig al gauw een tekort aan ROA-woningen. Asielzoekers worden daarop ondergebracht in (grootschalige) asielzoekerscentra, vaak oude kazernes en kloosters in afgelegen gebieden. Eerst is dit een tijdelijke voorziening, voor maximaal negen weken. In praktijk pakt dat anders uit en loopt de verblijfsduur op tot meer dan een half jaar.

#### *Nationale ontwikkelingen 1991-2000*

In de jaren negentig vragen enkele honderdduizenden personen asiel aan in Nederland, mede als gevolg van de oorlog op de Balkan. In 1994 loopt dit aantal op tot 53.000. Het bestaande asielsysteem kan deze aantallen niet aan. Een effectief terugkeerbeleid is er niet en dus stagneert het systeem. De wachttijden voor behandeling van asielaanvragen lopen enorm op. Veel asielzoekers hebben een soort gedoogstatus. Deze worden in 1994 omgezet in 'vtv-hum': een vergunning tot verblijf op humanitaire gronden. In 1994 wordt de Vreemdelingenwet herzien. Nieuw is onder andere dat binnen vier weken op de asielaanvraag moet worden beslist om verder oplopen van de wachttijden te voorkomen. Verder wordt de mogelijkheid gecreëerd om een voorlopige vergunning tot verblijf (vvtv) te verlenen als mensen in alle redelijkheid niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst vanwege de situatie aldaar. Hieraan gekoppeld is een geleidelijke opbouw van rechten: hoe langer het verblijf duurt, hoe meer rechten iemand krijgt. Is de situatie na drie jaar nog slecht, dan heeft iemand recht op een vtv-hum (C-status op humanitaire gronden). Deze vergunningen hebben een soort vangnetfunctie in het geval iemand geen recht had op bescherming op grond van het individuele verhaal.

Om de opvang te ontlasten wordt er in 1995 een 'filter' voor geplaatst: de Aanmeldcentra (AC's) ontstaan, onder beheer van de IND.<sup>28</sup> In dit AC wordt binnen 24 uur geoordeeld of er sprake is van een 'flinterdun' asielverzoek. Als na 24 uur blijkt dat het om een daadwerkelijk asielverzoek gaat, wordt de asielzoeker doorgestuurd naar de gewone asielprocedure.

---

28 De instelling van AC's is (mede) het gevolg van het zogenaamde rugzaktoerisme: backpackers uit o.a. Oost-Europa, die een asielaanvraag indienen puur vanwege de opvang die zij daardoor krijgen.

Door gebrek aan capaciteit kan de IND de enorme toename van het aantal asielverzoeken moeilijk verwerken. Achterstanden ontstaan in iedere fase van de procedure mede door gebrekkige beslissingen, veel procedurestappen en mogelijkheden tot doorprocederen en het indienen van nieuwe aanvragen (zowel asiel als regulier).

Als 'oplossing' ontstaat het driejarenbeleid: indien de overheid na drie jaar, zonder toedoen van de asielzoeker zelf nog geen beslissing heeft genomen op de asielaanvraag dan krijgt deze een verblijfsvergunning.

De asielprocedure kent geen mogelijkheid van hoger beroep. Rechters beoordelen vaak zelf de geloofwaardigheid van het asielrelaas, en nemen niet zonder meer de feitenvaststelling door de IND over (de zogenoemde 'volle rechterlijke toetsing'). Bij vragen die zogezegd zaakoverstijgend zijn, kijkt de Rechtseenheidskamer (REK) naar de kwestie.

De opvang van asielzoekers wordt steeds grootschaliger. Vanwege lange doorlooptijden van de procedures is er langdurige opvang nodig. Vaak wordt geïmproviseerd met noodvoorzieningen. De overplaatsing vanuit de asielzoekerscentra naar de ROA-woningen en het huisvesten van statushouders verloopt moeizaam. In 1997 wordt de ROA-regeling afgeschaft en gaat de zogeheten waterscheiding in: asielzoekers blijven in centra en wachten daar de uitslag op hun asielverzoek af. Daarmee wordt de asielprocedure rechtstreeks gekoppeld aan centrale opvang, met als gevolg dat asielzoekers jarenlang in grootschalige centra moeten blijven die daarvoor niet zijn ingericht. Dit leidt tot toenemende spanningen, hongerstaking en geweld.

Terugkeer is amper aan de orde. Na de procedure vertrekken de meeste voormalige asielzoekers met onbekende bestemming (MOB).

Vlak voor de millenniumwisseling laait het conflict op de Balkan weer op, ditmaal in Kosovo. Begin 1999 besluit de Nederlandse overheid om 5000 Kosovaren uit te nodigen. Zij krijgen een voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvvtv). De meeste Kosovaren zijn in 2000 weer naar Kosovo teruggegaan.

- 2.2 Maatschappelijke antwoorden: In elke gemeente een vrijwilligersgroep, zelfs in de asielzoekerscentra gevolgd door actie tegen de lange wachttijden daar

#### *Jaren tachtig*

Na de bundeling van diverse vluchtelingenwerkinitiatieven, de (te) grote opgave om de Vietnamezen goed op te vangen gekoppeld aan de groei van de nog prille organisatie én vervolgens de enorme krimp begin jaren tachtig, dienen zich vrij snel nieuwe uitdagingen aan. Met financiering van de ledenorganisaties kan een klein Verenigingsbureau van VluchtelingenWerk worden ingericht dat zich gaat toeleggen op de ondersteuning van de opvang van asielzoekers.

Dit kantoor in Amsterdam is al snel dé plek waar grote aantallen asielzoekers uit Sri Lanka (Tamils) zich melden. In korte tijd (1984-1985) zijn het er ongeveer

3000, voornamelijk jonge mannen. De grote steden kunnen de toeloop niet aan; er is geen huisvesting voor hen.

Anders dan bij alle voorgaande groepen met wie juist medeleven en solidariteit werd getoond, blijkt de publieke opinie uiterst negatief over deze mensen. Men heeft geen idee van de achtergronden en de redenen van hun vlucht. Al gauw worden ze aangeduid als economische vluchtelingen en 'Tamil' wordt ineens een scheldwoord.<sup>29</sup>

De gemeenten vragen de rijksoverheid om steun. Via de nieuwe bed-, bad- en broodregeling (april 1985) krijgen Tamils een andere behandeling en minder rechten dan andere asielzoekers. Dit levert veel weerstand op, zowel bij de Tamils zelf als bij een deel van de Nederlandse bevolking. Het speciale Tamilteam van VluchtelingenWerk richt VluchtelingenWerkgroepen op rond de locaties waar de Tamils verblijven om hen bij te staan bij hun procedure en hun verblijf. De regeling die kort daarop volgt (IBOT), geeft hen het recht op zelfstandige huisvesting in een gemeente en leefgeld. VluchtelingenWerk neemt daarop het initiatief om alle gemeenten direct te benaderen met de vraag of zij Tamilasielzoekers willen huisvesten. De respons is onverwacht groot: in één maand tijd is er voor 1000 mensen een plek. Snel daarna, november 1987, wordt de Regeling Opvang Asielzoekers (ROA) ingevoerd.

VluchtelingenWerk start een vrijwilligersgroep in iedere gemeente die asielzoekers opvangt. Financiering van dit werk komt uit de gemeentelijke vergoeding. Het wordt een bijzondere missie: in één jaar tijd groeit het aantal groepen van 44 naar meer dan 250. VluchtelingenWerk is overal waar asielzoekers en vluchtelingen zijn actief en biedt hen juridische en maatschappelijke begeleiding. Opnieuw is er sprake van een onstuimige groei, vooral van nieuwe plaatselijke stichtingen VluchtelingenWerk waarbij de vrijwilligers zich aansluiten. Met subsidie van het ministerie van WVC zorgt VluchtelingenWerk voor het oprichten, adviseren en ondersteunen van deze groepen. De deskundigheidsbevordering van al deze nieuwe vrijwilligers vormt een enorme uitdaging.

Veel vluchtelingen richten in deze tijd hun eigen organisaties op, vluchtelingenzelforganisaties, met als doel de belangen van hun landgenoten te behartigen. In 1985 wordt met steun van WVC de federatie VON (*Vluchtelingen-Organisaties Nederland*) opgericht als koepel voor al deze, meestal landgebonden, organisaties.

De komst van asielzoekerscentra gaat vaak gepaard met hoogoplopende emoties van lokale bewoners uit angst voor onbekende buitenlanders in hun dorpsgemeenschap.

Als de asielzoekerscentra een meer structureel karakter krijgen, besluit VluchtelingenWerk – ondanks haar principiële bezwaar tegen deze vorm van opvang –

---

<sup>29</sup> M. Smolders, 'Tamil was een scheldwoord in die tijd', in: *Contouren special 25 jaar VluchtelingenWerk Nederland*, herfst 2004, p. 32.

ook aparte VluchtelingenWerkgroepen rond de centra op te richten. Deze leggen zich toe op de begeleiding in de asielprocedure.

VluchtelingenWerk werkt in de praktijk dus mee aan de uitvoering van het opvangbeleid. Maar dit neemt niet weg dat zij misstanden aan de kaak blijft stellen. Zo wint VluchtelingenWerk na drie jaar procederen het proces over detentie op Schiphol: er is geen wettelijke basis om mensen op te sluiten. De overheid zorgt echter via een noodwet dat opsluiting alsnog mogelijk wordt.

Veel aandacht gaat in die periode naar de opvang en begeleiding van asielzoekers. Voor vluchtelingen die al langer in Nederland wonen, blijkt het echter niet eenvoudig om ook economisch zelfstandig te worden. Hun arbeidsparticipatie is zeer gering. Vernieuwend is het plan om oud-managers als bijzondere vrijwilligers te vragen om hun netwerk ter beschikking te stellen en zo vluchtelingen aan het werk te helpen. Emplooi, het arbeidsbemiddelingsbureau van VluchtelingenWerk, wordt een succesvol initiatief.

#### *Jaren negentig*

Begin jaren negentig kan VluchtelingenWerk rekenen op een groot actief draagvlak van meer dan 10.000 vrijwilligers en 50.000 leden/donateurs. Via dit landelijk dekkende netwerk wordt vluchtelingenbescherming vooral door betrokken burgers in de praktijk gebracht.

In het laatste decennium van de 20<sup>e</sup> eeuw komen er relatief veel asielzoekers naar Nederland. Allerlei vormen van opvang ontstaan om de mensen onderdak te bieden. De overheid grijpt in door het proces meer te stroomlijnen. Daartoe wordt de opvang gekoppeld aan de fase van de asielprocedure: eerst naar een onderzoeks- en opvangcentrum (OC) waar de aanvraag wordt gedaan en vervolgens pas naar een asielzoekerscentrum (AZC).

Vanaf zomer 1992 leidt de oorlog in voormalig Joegoslavië tot de uittocht van grote groepen vluchtelingen. Vluchtelingen uit een land dat vele Nederlanders kennen als vakantieland... Veel particulieren nemen het initiatief om te helpen. VluchtelingenWerk besluit om voort te bouwen op de spontane aanbiedingen van particuliere huisvesting en start een gastgezinnenproject dat één jaar duurt. In afwachting van een andere opvangplek logeren de Bosniërs, Kroaten en Serviërs maximaal drie maanden bij mensen in huis.

Verwacht wordt dat zij snel weer zullen terugkeren. Voor hen wordt een speciale regeling getroffen: *de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO)*.

Intussen nemen de aantallen asielzoekers toe en blijkt het systeem niet meer te werken. Er zijn onvoldoende huizen voor mensen met een status en dus blijven zij in de centra. Door gebrek aan opvangplaatsen loopt het in de zomer van 1993 echt uit de hand. Beelden van asielzoekers die de nacht in maïsvelden overnachten, leiden tot algemene verontwaardiging. Dit kan toch niet in Nederland...! Halsoverkop worden de mensen door VluchtelingenWerk ondergebracht in een kampeerboerderij om ze vervolgens met bussen te vervoeren naar het in de haast door de overheid opgezette tentenkamp. De opvang loopt vast. Een nieuwe bij

wet ingestelde organisatie gaat namens het ministerie het opvangbeleid uitvoeren: Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA).

Het COA beheert een lappendeken aan opvanglocaties omdat er geen beslissingen worden genomen en mensen dus tijden in de opvang blijven. Als nieuwe vormen worden toegevoegd de Aanvullende Opvang (AVO's: hotels/pensions); de wachtlijstlocaties, de tijdelijke noodvoorziening (TNV: tenten) en ook werd het mogelijk om bij familie of vrienden te logeren volgens het zg. *zelfzorgarrangement*. Op al die plekken, in de kleinste gehuchten, zorgt VluchtelingenWerk ervoor dat er (vrijwillige) medewerkers zijn die mensen bijstaan, vooral door begeleiding in de asielprocedure.

Dan wordt het tijd voor actie tegen de lange wachttijden in de centra, die indruisen tegen de afspraken tussen gemeenten en kabinet van 1994 dat de procedure gemiddeld zeven maanden zou duren. VluchtelingenWerk en Stichting Pharos, Steunpunt gezondheidszorg vluchtelingen, laten in 1996 een krachtig protest horen: 'Asielzoekers, laat ze niet zitten; zes maanden in een centrum is de limiet'. Voor het eerst in haar bestaan organiseert VluchtelingenWerk een demonstratieve tocht waar ook vluchtelingen aan deelnemen.

Omdat het kabinet geen gevolgen verbindt aan deze oproep, wordt later dat jaar een hoorzitting voor het parlement georganiseerd, ondersteund door een maatschappelijke aanklacht onderschreven door 24 maatschappelijke organisaties.<sup>30</sup> Een krachtig en maatschappelijk gedragen protest, dat helaas geen echte veranderingen brengt. Even overweegt VluchtelingenWerk om dit protest nog meer kracht bij te zetten door te gaan staken. Dit wordt onmiddellijk weer verworpen aangezien iedereen vindt dat asielzoekers dan nog meer de dupe zouden worden.

Eind 1996 wordt de gemeentelijke ROA-regeling afgeschaft wat betekent dat asielzoekers in de toekomst de beslissing op hun asielverzoek in een opvangcentrum moeten afwachten. In de komende jaren zullen mensen daardoor soms wel tien jaar in een centrum verblijven.

Wanneer een vluchteling een status heeft gekregen, komt hij in aanmerking voor zelfstandige huisvesting in een gemeente. Via de 'taakstelling huisvesting statushouders' wordt elk half jaar afgesproken hoeveel vluchtelingen een gemeente verplicht is te huisvesten. Voor de introductie en begeleiding van deze mensen ontvangen de gemeenten per persoon een vergoeding.

De integratieproblematiek van migranten,<sup>31</sup> een prominent thema in de jaren negentig, doet de overheid besluiten om gerichte integratieprogramma's aan te

---

30 *Maatschappelijke Aanklacht. Asielzoekers laat ze niet zitten; zes maanden in een centrum is de limiet*, Amsterdam: Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, Stichting Pharos, december 1996

31 Cf. het WRR-rapport *Allochtonenbeleid* (1989).



gaan bieden aan nieuwkomers.<sup>32</sup> Het opvangprogramma voor uitgenodigde vluchtelingen is daarvoor de inspiratiebron. Het nieuwkomersbeleid wordt via pilots ontwikkeld, daarbij worden later de groepen migranten en vluchtelingen beide onder de noemer 'nieuwkomer' geplaatst. De aparte bijdrage voor de opvang van vluchtelingen aan gemeenten komt daarmee te vervallen.<sup>33</sup> In 1996 gaat het formele inburgeringsbeleid van start: ook vluchtelingen moeten een verplicht inburgeringscontract ondertekenen en krijgen een inburgeringsprogramma. Een heel nieuw werkveld is geboren. VluchtelingenWerkgroepen blijven maatschappelijke begeleiding bieden, alleen valt dit nu binnen het kader van het gemeentelijke inburgeringsbeleid. Sommigen breiden de doelgroep uit met migranten-nieuwkomers. De uitkomst van soms heftige interne discussies is dat dit op lokaal niveau kan, maar dat de landelijke functie van VluchtelingenWerk op vluchtelingen gericht blijft.

Om een bestendig maatschappelijk draagvlak voor de opvang van vluchtelingen te bevorderen, wordt aan gevestigde Nederlanders de kans gegeven vluchtelingen persoonlijk te ontmoeten. In 1997 wordt de eerste Vluchtelingendag 'Onbegrensde Ontmoeting' georganiseerd, samen met de VON, de koepelorganisatie van vluchtelingenzelforganisaties. Ruim 15.000 bezoekers (asielzoekers, vluchtelingen en Nederlanders) komen naar dit vluchtelingenzomerfestival waar de mooiste ontmoetingen plaatsvinden.<sup>34</sup> Ook in 1998, 1999 en 2001 vindt de Onbegrensde Ontmoeting plaats en de laatste in 2003. Een prachtig initiatief, bezocht door relatief veel asielzoekers en naar verhouding minder Nederlanders.

Om het vastgelopen vluchtelingenbeleid weer vlot te trekken, gaat VluchtelingenWerk vanaf 1996 samen met anderen op zoek naar nieuwe wegen en oplossingen. Een uitweg uit de dominante beweging van beheersing van migratie door het mensenrechtenperspectief weer centraal te stellen. Velen leveren een bijdrage.<sup>35</sup> Vlak voor de verkiezingen van 1998 publiceert VluchtelingenWerk een verklaring in een paginagrote advertentie ondertekend door 18 maatschappelijke organisaties en talloze individuen:

---

32 In de praktijk gaat het dan vooral om Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen-Arubanen.

33 VluchtelingenWerk voorziet dat het weinig zinvol is om een apart gemeentelijk integratiebeleid voor vluchtelingen te bepleiten. Wel benadrukt zij dat vluchtelingen een specifieke achtergrond hebben waarmee rekening gehouden moet worden.

34 Bijzonder is het boekje met verhalen van vluchtelingen van de VON en dat wordt opgedragen aan 'al die begeleiders die zich zovele jaren voor ons hebben ingezet, om iets terug te kunnen doen voor het belangrijkste dat ze ons gegeven hebben: een anker van vertrouwen in een vreemd land', in: *Een hartstikke vrij mens; Interviews met negen vluchtelingen in Nederland*, Utrecht: VON 1997, p. 94-95.

35 'Can we make this world a better place? Op weg naar een vluchtelingenbeleid in de 21e eeuw; Analyses, kritieken en beschouwingen', Amsterdam: VluchtelingenWerk, november 1998.

*Bescherm de mensenrechten van vluchtelingen en asielzoekers. Wij willen wonen in een land dat bescherming biedt tegen de schending van mensenrechten en waarin zij die hier noodgedwongen bescherming zoeken zich ook daadwerkelijk beschermd kunnen voelen. We roepen politieke partijen en individuele politici dan ook op niet langer vluchtelingen en asielzoekers te benoemen als bedreiging voor onze samenleving, maar over hen te spreken op basis van het Vluchtelingenverdrag en de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens. Deze verklaring bindt ons allen, ook politici, om de rechten van het individu te beschermen en het recht op asiel te respecteren, te vertalen in beleid en uit te dragen.<sup>36</sup>*

Het is een poging om het debat over asielzoekers en vluchtelingen te normaliseren en de menselijke maat te betrachten.

### 3. 2001-2011: ZOALS HET KLOKJE THUIS TIKT...

Het wordt voor vluchtelingen en asielzoekers steeds moeilijker bescherming te vinden. Na 11 september 2001 heeft de westerse wereld een nieuwe gemeenschappelijke vijand: terrorisme en de fundamentalistische/politieke islam. Dit 'after-effect' treft ook vluchtelingen, of zelfs juist hen. De muren worden opgetrokken, ongewenste 'elementen' buitengehouden. Men gaat op zoek naar de eigen, nationale identiteit in een globaliserende wereld. Vluchtelingen vormen een bedreiging voor deze identiteit en (het gevoel van) veiligheid. Europa komt in een negatieve beleidsspiraal: een wedloop om wie de strengste is. De angst voor 'aanzuigende' werking leidt tot minimalisering van de rechten van asielzoekers en vluchtelingen.

#### 3.1 Ontwikkelingen in vluchtelingenbescherming

##### *Internationale en Europese ontwikkelingen*

Terwijl sommige conflicten tot een einde komen, zoals in de Balkan, het Grote Merengebied en West-Afrika, ontstaan elders nieuwe oorlogen en geweldsituaties, zoals in Irak, Afghanistan en Somalië. Deze leiden opnieuw tot massale vluchtelingen crises. En dat terwijl juist die delen van de wereld al te kampen hebben met zogenoemde 'langdurige vluchtelingensituaties': vluchtelingen die jarenlang uitzichtloos in kampen in de regio van herkomst verblijven. Ongeveer 8,2 miljoen mensen wonen al langer dan tien jaar in een vluchtelingenkamp.<sup>37</sup> Terugkeer naar hun eigen land is (nog) niet mogelijk in verband met het ontbreken van stabiele en duurzame veiligheid aldaar. Hervestiging vindt verhoudingsgewijs veel te weinig plaats: slechts 10 procent van de benodigde plekken is

<sup>36</sup> *de Volkskrant*, 2 september 1998.

<sup>37</sup> *USCRI World Refugee Survey* 2009.

volgens UNHCR beschikbaar.<sup>38</sup> En de landen van eerste opvang zien weinig heil in het nemen van verantwoordelijkheid voor al die miljoenen niet-onderdanen. Ze passen 'encampment'-beleid<sup>39</sup> toe en laten statusdeterminatie en opvang over aan UNHCR.

Het gebrek aan effectieve bescherming en enig perspectief daarop zorgt ervoor dat vluchtelingen doorreizen naar elders om daar bescherming te zoeken. Vaak wordt deze niet gevonden. Het wordt asielzoekers en vluchtelingen steeds moeilijker gemaakt een veilige haven te vinden in bijvoorbeeld Europa. De steeds meer vooruitgeschoven grensbewaking, die al buiten de EU begint, en de angst na 11 september voor alles wat vreemd is, maakt dat de toegang tot bescherming beperkt wordt.

De strijd tegen het terrorisme overschaduwde ook deels de positieve toon die gezet was rond de harmonisatie van het EU asielbeleid tijdens de Raad van Tampere in 1999. Waar het eerder veel moeite en langdurige complexe onderhandelingen vergde om te komen tot gemeenschappelijke minimumnormen voor erkenning van internationale bescherming en waarborgen rondom de asielprocedure, kost het duidelijk minder moeite om afspraken te maken over grensbewakingsinstrumenten zoals visarestricties, 'carrier sanctions' en de inzet van Immigration Liaison Officers (ILO's) buiten het eigen grondgebied, waarbij technische hulpmiddelen worden ingezet.<sup>40</sup> Daarnaast duikt de wens om de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming af te schuiven steeds vaker op. Zowel binnen de EU, via het Dublinsysteem, als naar buiten toe, via bepalingen over veilige derde landen en de steeds terugkerende discussie over 'external processing'.<sup>41</sup> Kortom, de gedeelde verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming zoals die uit het Vluchtelingenverdrag voortvloeit, wordt steeds verder uitgehouden. Maar ook de waarde van het Vluchtelingenverdrag zelf komt ter discussie te staan door de roep van onder meer de politiek om herziening of zelfs afschaffing omdat 'de tijden veranderd zijn'.<sup>42</sup>

Toch zijn er ook positieve ontwikkelingen. De oprichting van het Europees Asielondersteuningsbureau is een voorbeeld dat moet leiden tot betere informatie-uitwisseling en praktische samenwerking ter versterking van de harmonisatie van het EU asielbeleid. En het voorstel voor een EU-Hervestigingsprogramma. Hoewel op vrijwillige basis, biedt dit programma een stap vooruit naar meer

---

38 UNHCR *Projected Global Resettlement Needs for 2011*, p. 2.

39 Dat wil zeggen dat vluchtelingen zich zonder toestemming van de autoriteiten niet buiten het vluchtelingenkamp mogen begeven.

40 Zie ook H. Dijkstra & A. Meijer (red.), *De Migratiemachine*, Amsterdam: Van Gennep 2009; Th. Gammeltoft-Hansen, *Access to Asylum. International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge 2011; M. den Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum*, diss. Leiden, Leiden 2011, para 5.2.2.

41 Zie S.Kok, 'Verschuivende grenzen. Terugblik op vijf jaar vluchtelingenbeleid', NAV 2009-5, p. 308 e.v.

42 Regeerakkoord CDA-VVD-LPF, 2002.

hervestiging van kwetsbare vluchtelingen door Europese landen. Andere voorbeelden zijn de totstandkoming van het bindende EU Handvest voor de Grondrechten, dat in artikel 18 het recht op asiel vastlegt. Ook laten Europese rechters steeds meer van zich horen. Niet alleen het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in bijvoorbeeld *Salah Sheekh v. Nederland*<sup>43</sup> en *M.S.S v. Griekenland en België*.<sup>44</sup> Ook het Hof van Justitie (HvJ) laat zich uit over het (Europese) asiel- en vluchtelingenrecht, onder meer over de toepassing van de Definitierichtlijn en de Terugkeerrichtlijn.<sup>45</sup>

Sinds de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009 mogen ook lagere rechters prejudiciële vragen voorleggen aan het HvJ. Naar verwachting wordt aldus de invloed van de Europese rechter groter.

#### *Nationale ontwikkelingen*

Als antwoord op de problemen in het nationale asielsysteem van de jaren negentig, treedt in april 2001 de Vreemdelingenwet 2000 in werking. Doel van deze wet is om de asielprocedure te versimpelen en de wachttijd te verkorten door procedurestappen weg te halen, zoals de bezwaarprocedure bij asielaanvragen. De versnelde procedure van 48 uur wordt de norm.<sup>46</sup> De IND voert uit met een focus op beheersing van proces en logistiek. In de jaren 2002-2003 wordt tot 60 procent van de asielverzoeken in de versnelde procedure afgewezen.<sup>47</sup> De mogelijkheid van hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt ingesteld om te zorgen voor de juiste mate van rechtsbescherming. Maar uiteindelijk is het de jurisprudentie van de Afdeling die leidt tot een steeds restrictievere toepassing van het asielrecht: ongedocumenteerdheid wordt de asielzoeker zwaar aangerekend en het voordeel van de twijfel wordt niet gegeven.<sup>48</sup> Het wordt steeds moeilijker om herhaalde aanvragen in te dienen. Daarnaast worden beleid en regelgeving telkens complexer en tot in detailniveau neergelegd in circulaire, die ook steeds weer wijzigen.

Het categoriale beschermingsbeleid dat groepen asielzoekers bescherming biedt op grond van de algemene veiligheidssituatie in het land van herkomst en dat bij de Vw 2000 definitief in de wet is vastgelegd, wordt zeer terughoudend

43 EHRM nr. 1948/04, *Salah Sheekh tegen Nederland*, 11 januari 2007, RV 2007/1 m.nt Wouters.

44 EHRM nr. 30696/09, *M.S.S. tegen Griekenland en België*, 21 januari 2011, JV 2011/68.

45 Hof van Justitie C 465/07, *Elgafaij tegen Nederland*, 17 februari 2009, RV 2009/6 m.nt. Battjes, resp. Hof van Justitie C- 61/11 PPU, *El Dridi tegen Italië*, 28 april 2011.

46 Zie ook A.B. Terlouw (red.), *Binnen 48 uur. Zorgvuldige behandeling van asielverzoeken?*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2003.

47 Zie bijvoorbeeld Human Rights Watch, *Fleeting refugee: The triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*, 2003.

48 Zie bijvoorbeeld ABRvS 27 januari 2003, nr. 200206297/1. Uitvoeriger over deze ontwikkelingen: VluchtelingenWerk Nederland, *Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet. Evaluatie Vreemdelingenwet 2000*, oktober 2006.

toegepast. Het driejarenbeleid<sup>49</sup> is dan allang afgeschaft met het argument dat door de snellere asielprocedures van Vw 2000 er dus geen noodzaak meer is voor een dergelijk vangnetbeleid. De tijdelijkheid van asielstatussen wordt verlengd van drie naar vijf jaar. Het gevolg hiervan wordt met name zichtbaar bij intrekking van vergunningen op basis van het categoriale beschermingsbeleid: met name voor Irakese asielzoekers leidt dit tot een soort jojo-effect: dan weer wel en dan weer geen bescherming en een daarbij behorende vergunning.<sup>50</sup>

Tegelijkertijd wordt ook aan 'de achterkant' het beleid hard uitgevoerd: opvangvoorzieningen worden beëindigd, mensen komen op straat zonder voorzieningen en belanden in detentie. Vreemdelingenbewaring ter fine van uitzetting wordt vaker en langer toegepast. Er komt een grotere focus op een effectief terugkeerbeleid, dat zelden effectief is vanwege de weerbarstige praktijk. Ondertussen worden vreemdelingen steeds vaker en langer in detentie gezet.<sup>51</sup>

De nadruk op snelle beslissingen, het restrictieve beleid in combinatie met een terugtrekkende rechter maken het Nederlands asielsysteem, in ieder geval in de beeldvorming, tot een van de strengste in Europa. Maar niet alleen het systeem wordt stringenter, ook de toon van het politieke en publieke debat verhardt steeds meer. Vluchtelingenbescherming raakt vermengd met de algemene discussie over integratieproblematiek. Asiel wordt meer en meer een besmet woord en 'wegblijven' wordt het motto in plaats van 'welkom'. En dat terwijl de aantallen juist substantieel dalen: van bijna 53.000 in 1994 naar minder dan 14.000 in 2010.<sup>52</sup>

(Mede) als gevolg van deze verharding in het debat over asielzoekers en vluchtelingen ontstaat een tegenbeweging. De maatschappelijke roep om een pardon voor een grote groep asielzoekers die al voor 2001 in Nederland was, wordt in de loop van de tijd steeds groter en luider.<sup>53</sup> En waar de politiek eerder in 2001 een dergelijk idee afstemt en in 2004 slechts overgaat tot een kleinschalige regeling,<sup>54</sup> gaat de meerderheid van de Tweede Kamer in december 2006 'om'.<sup>55</sup> De pardonregeling die vervolgens in juni 2007 tot stand komt, wordt een succes:

---

49 Zie para. 2.1.

50 Uitvoerder over deze ontwikkelingen: VluchtelingenWerk Nederland, *Vreemdelingenwet 2000, een ontspoorde asielwet. Evaluatie Vreemdelingenwet 2000*, oktober 2006.

50 Zie para. 2.1.

51 Amnesty International The Netherlands, *The detention of irregular migrants and asylum seekers*, 2008.

52 Zie o.m. VluchtelingenWerk Nederland, *Vluchtelingen in getallen 2010*, te vinden via [www.vluchtelingenwerk.nl/vluchtelingen/vluchtelingen-in-getallen.php](http://www.vluchtelingenwerk.nl/vluchtelingen/vluchtelingen-in-getallen.php).

53 Zie para 3.2 over de rol van het maatschappelijk middenveld, waaronder VluchtelingenWerk Nederland, bij de totstandkoming van het pardon.

54 VluchtelingenWerk Nederland, *Geen pardon maar terugkeer. Een evaluatie van de Uitvoering van de Pardonregeling en het Terugkeerbeleid voor uitgeprocedeerde asielzoekers*, 7 maart 2005.

55 Motie Bos c.s., *Kamerstukken II 2006-07*, 19637 nr. 1106.

ruim 28.000 mensen krijgen een verblijfsvergunning. Naast het 'humanitaire' aspect van dit pardon, is er voor het kabinet Balkenende III nog een reden voor deze regeling, namelijk de hoop dat het wegnemen van al deze dossiers bij de IND de uitvoering van de Vw 2000 zou bespoedigen en vergemakkelijken.

Op de Vw 2000 en de uitvoeringspraktijk is in de loop van het vorige decennium veel kritiek geleverd.<sup>56</sup> Ook de evaluatie door de Commissie Scheltema levert een kritisch beeld op: snelheid gaat voor zorgvuldigheid en de kwaliteit van beslissingen in de snelle AC procedure is onder de maat. Aansluitend op de pardonregeling doet het kabinet in juni 2008 een voorstel tot herziening van de asielpcedure, die uiteindelijk op 1 juli 2010 van start gaat. De herziening bevat zowel verbeteringen, zoals meer tijd voor voorbereiding door rechtsbijstand van VluchtelingenWerk en aandacht voor medische aspecten, alsook verslechteringen: de achtdagenprocedure wordt verheven tot de algemene procedure en daarmee tot standaard.

Veel is echter ook onveranderd gebleven: het Dublinsysteem wordt gecontinueerd en asielzoekers worden nog altijd gedetineerd aan de grens.<sup>57</sup> De asiel- en migratieparagraaf van de huidige regering belooft weinig goeds.<sup>58</sup> De bewijslast voor asielzoekers wordt verzwaaard, het doen van herhaalde aanvragen wordt bemoeilijkt en de rechtsbescherming beperkt. Er wordt getornd aan de rechten van vluchtelingen, bijvoorbeeld om zich te herenigen met hun gezin. Hun toch al kwetsbare positie in de maatschappij wordt verder ondermijnd. De regering wenst zich weinig aan te trekken van EU-regelgeving maar zal uiteindelijk toch rekening moeten houden met de Europese rechter, die steeds belangrijker gaat worden in de toekomst, ook voor het nationale asiel- en integratiebeleid.

### 3.2 Maatschappelijke antwoorden: actie voor een eenmalig pardon en ook aandacht voor integratie van vluchtelingen

Na de millenniumwisseling is het imago van Nederland als een tolerant land grotendeels verdwenen. De toonzetting in het publieke debat over de multiculturele samenleving is drastisch veranderd, mede door de publicatie van Paul Schef-

56 Zie o.m. Human Rights Watch, *Fleeting refugee: The triumph of efficiency over protection in Dutch asylum policy*, 9 April 2003; UNHCR, *Implementation of the Aliens Act 2000*. UNHCR *Observations and Recommendations*, 1 juli 2003; NJCM, *De AC-procedure. De achilleshiel van het asielbeleid*, november 2003; ACVZ-advies *Naar een snelle en zorgvuldige asielpcedure*, 1 februari 2004; diverse brieven van VluchtelingenWerk Nederland, te vinden via [www.vluchtweb.nl](http://www.vluchtweb.nl).

57 UNHCR en VluchtelingenWerk Nederland, *Verlengde grensdetentie: noodzakelijk en effectief? Rapport over Gesloten OC-procedure voor asielzoekers 2008-2010*, januari 2011.

58 Regeerakkoord VVD-CDA, *Vrijheid en verantwoordelijkheid*, 30 september 2010, para 6; Gedoogakkoord VVD-CDA-PVV, 30 september 2010, para 1. Beide te vinden via [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2010).

fers *'Het multiculturele drama'*.<sup>59</sup> De moord op Pim Fortuyn, de aanslagen van 11 september 2001 en vervolgens de moord op Theo van Gogh vergroten de gevoelens van angst en de behoefte aan nationale veiligheid en identiteit. Er is sprake van openlijke uitingen van weerzin jegens buitenlanders. Ook vluchtelingen, die zich meestal vrij en veilig voelen in Nederland, merken de verharding van het klimaat. Integratie is niet langer een proces van langzaam naar elkaar toe groeien, maar wordt gepresenteerd als een pakket eisen waaraan elke buitenlander moet voldoen om als burger mee te kunnen doen.

Grote positieve uitzondering is het succes van jarenlange maatschappelijke actie: de eenmalige pardonregeling. Na jaren van politieke lobby van en met vele partners houdt VluchtelingenWerk op 14 januari 2003 een Noodkreetbijeenkomst voor een rechtvaardig en menselijk vluchtelingenbeleid in een strijdbaar Vredenburg in Utrecht. Het pleidooi voor een eenmalige bijzondere maatregel voor asielzoekers die nog onder de oude Vreemdelingenwet asiel hebben gevraagd, wordt door Minister Nawijn ter plekke beantwoord met de oproep om hem brieven te schrijven. De zogenaamde 14-1 brieven leiden tot een kleinschalige regeling. De maatschappelijke beweging rust echter niet totdat alle 'oude wetters' een verblijfsvergunning krijgen. In september 2003 en in februari 2004 organiseert VluchtelingenWerk een grote demonstratie voor een ruimer pardon. De filmpjes van 26.000 gezichten op de televisie maken indruk.

Door behendig opereren van meerdere partners gaat de Tweede Kamer in december 2006 akkoord, zodat er een pardonregeling komt die aan meer dan 26.000 mensen eindelijk een verblijfstitel geeft. VluchtelingenWerk voert campagne: 'Welkom thuis...'

Om inzicht te krijgen in de resultaten van dertig jaar integratiebeleid wordt op instigatie van de SP in 2001 de 'Commissie Blok' ingesteld. De verrassende, enigszins cynische conclusie is dat de integratie wel gelukt is, niet dankzij het integratiebeleid maar eerder ondanks dat beleid. VluchtelingenWerk wordt wel gehoord door de Commissie, maar het rapport rept niet over vluchtelingen. Dit is aanleiding voor VluchtelingenWerk om een eigen nota te maken en die aan minister Verdonk aan te bieden.<sup>60</sup> Ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van VluchtelingenWerk houdt zij een conferentie met de titel 'Deuren open voor de integratie van vluchtelingen', gehouden twee dagen na de moord op Theo van Gogh. De oproep daar tot een Banenoffensief voor vluchtelingen vindt weerklank in het door het kabinet geïnitieerde 'Breed initiatief maatschappelijke binding'.

Als een aanvulling op het overheidsonderzoek dat zich vooral concentreert op de traditionele migrantengroepen poogt VluchtelingenWerk met het uitbrengen

---

59 In *NRC Handelsblad*, 29 januari 2000.

60 *Kansen bieden voor eigen verantwoordelijkheid; Wegwijzer voor de integratie van vluchtelingen in Nederland*, VluchtelingenWerk Nederland, juli 2004.

van de eerste VluchtelingenWerk IntegratieBarometer<sup>61</sup> inzicht te geven in de dagelijkse integratiepraktijk van vluchtelingen.

In 2006 wordt de Wet Inburgering ingevoerd na een lastig traject onder leiding van minister Verdonk van Immigratie en Integratie. Dankzij de lobby van VluchtelingenWerk is geregeld dat vluchtelingen in deze wet als 'prioritaire groep' worden aangemerkt, dat gemeenten hen een aanbod moeten doen en dat maatschappelijke begeleiding, bij uitstek de taak van het lokale VluchtelingenWerk, onderdeel moet uitmaken van dit aanbod.

Na de val van het kabinet over de 'kwestie Ayaan', start het kabinet Balkenende IV in 2007 met een Deltaplan inburgering van minister Vogelaar. VluchtelingenWerk krijgt de kans om de geplande 'taalcoaches' te organiseren. Samen met andere maatschappelijke organisaties worden in de loop van het project 9000 inburgeraars en vrijwilligers gekoppeld. Een belangrijke aanvulling op de taallessen én een manier voor Nederlanders en vluchtelingen om elkaar persoonlijk te leren kennen.

In de tussentijd maakt VluchtelingenWerk als organisatie grote veranderingen door. In 2001 worden de regionale bureaus opgeheven en hun functie deels overgeheveld naar het Landelijk Bureau en deels naar de lokale stichtingen die hun krachten bundelen in regionale federaties. Een jaar later werken de ongeveer 400 lokale stichtingen in 29 regionale federaties. Vervolgens wordt er verder 'opgeschaald' totdat er in 2010 14 regionale afdelingen VluchtelingenWerk zijn, grotendeels aansluitend op provinciegrenzen.

De context waarin VluchtelingenWerk Nederland zich inzet voor vluchtelingenbescherming is in de laatste jaren sterk veranderd. De organisatie (de vereniging) en haar leden hebben op verschillende manieren getracht hierop in te spelen. Dit heeft ertoe geleid dat VluchtelingenWerk zich op tal van terreinen begeeft: van aanmelding, tot arbeidsbemiddeling, tot terugkeer. Om de kern van het werk te expliciteren volgt in 2010 een herijking van de missie en een visie op de toekomst.<sup>62</sup> Eind 2010 zijn er binnen het verband van VluchtelingenWerk ongeveer 8.000 vrijwilligers werkzaam en ongeveer 500 betaalde krachten in de regionale afdelingen.

---

61 *VluchtelingenWerk IntegratieBarometer 2005; Een onderzoek naar de integratie van vluchtelingen in Nederland*, VluchtelingenWerk 2005. Idem, *IntegratieBarometer 2006 en IntegratieBarometer 2009*.

62 De missie van VluchtelingenWerk luidt: VluchtelingenWerk is een onafhankelijke, breed samengestelde professionele organisatie die zich op basis van de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens en met vele vrijwilligers inzet voor bescherming van asielzoekers en vluchtelingen door persoonlijke steun en belangenbehartiging bij hun toelating, opvang en maatschappelijke participatie, primair in Nederland. Deze missie is vastgesteld op de Algemene Ledenvergadering in maart 1998 en vastgelegd in art. 2 lid 1 van de statuten van de Vereniging VluchtelingenWerk.



De Nederlandse samenleving is de afgelopen jaren allesbehalve een welkome samenleving geweest. Veel vluchtelingen hebben moeite om aansluiting te vinden bij de samenleving. Het Sociaal Cultureel Planbureau belicht de situatie van de vier grootste groepen vluchtelingen.<sup>63</sup> In totaal wonen er in Nederland ongeveer 150.000 mensen van Afghaanse, Irakese, Iraanse en Somalische origine. Zij maken samen acht procent uit van de niet-westerse bevolking. Velen voelen zich thuis en veilig in dit land. Het centrale probleem van de integratie van vluchtelingengroepen is de hoge werkloosheid. Daarnaast kampen vluchtelingen met een slechte gezondheid. De situatie van de tweede generatie is hoopgevend, maar zij moeten zich nog een plaats veroveren.

Het kabinet van VVD en CDA met gedoogpartner PVV kent een asiel- en immigratieparagraaf van maar liefst zes pagina's. Immigratie en integratie zijn de achilleshiel. VluchtelingenWerk kiest daarbij de vertrouwde rol van kritische en deskundige gesprekspartner én van constructieve uitvoeringspartner, totdat het noodzakelijk wordt om actie te voeren.

De situatie in de asielzoekerscentra staat eindelijk ook weer hoog op de politieke agenda, mede door de werkgroep 'Kind in AZC'.<sup>64</sup> Wellicht dat dit vruchten gaat afwerpen en de kwaliteit van de opvang in Nederland werkelijk wordt verbeterd.

Op initiatief van ECRE, de Europese vluchtelingenraad, waarin alle nationale vluchtelingen-ngo's zijn gebundeld, wordt op Wereldvluchtelingendag (20 juni) in meerdere Europese steden een 'umbrella-march' gelopen om uitdrukking te geven aan de noodzaak van bescherming én om te laten zien dat er een brede solidaire beweging is die stáát voor het Vluchtelingenverdrag.

#### 4. UITDAGINGEN EN VRAAGSTUKKEN

In juli 2011 bestaat het Vluchtelingenverdrag zestig jaar. Zestig jaar mondiale, Europese en nationale ontwikkelingen rondom vluchtelingenbescherming. Eigenlijk is het te veel om op te noemen. We hebben een poging gedaan en het werk en de inzet van een maatschappelijke beweging als VluchtelingenWerk Nederland in de context van deze periode geplaatst. Een aantal slotopmerkingen volgt.

---

63 Sociaal en Cultureel Planbureau, *Vluchtelingengroepen in Nederland; over de integratie van Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische migranten*, Den Haag, februari 2011.

64 Ingesteld naar aanleiding van het onderzoek 'Kind in het centrum: Kinderrechten in asielzoekerscentra' door Karin Kloosterboer in opdracht van UNICEF, St. Kinderpostzegels en COA, juni 2009.

#### 4.1 Uitdagingen voor de bescherming van vluchtelingen

Op basis van zestig jaar vluchtelingenbescherming, kan worden geconcludeerd dat er een aantal uitdagingen bestaat voor vluchtelingenbescherming in de toekomst:

- Het gevaar van refolement door een steeds strenger wordend asielbeleid.
- Verminderde toegang tot bescherming vanwege Europese grensbewaking.
- Het in twijfel trekken van het recht asiel te zoeken door de tendens om de verantwoordelijkheid voor vluchtelingenbescherming af te schuiven.
- Minder draagvlak voor de komst van asielzoekers, een minder welkome samenleving voor vluchtelingen vanwege angst voor migratie met daardoor de noodzaak om de persoonlijke betrokkenheid van burgers bij vluchtelingen te behouden.
- Een zwakke maatschappelijke positie en een weinig zichtbaar profiel van vluchtelingen in Nederland.
- Duurzame bescherming betekent een meer volwaardige participatie van vluchtelingen in de Nederlandse samenleving.

Het is dan ook in de context van deze uitdagingen dat een maatschappelijke beweging als VluchtelingenWerk Nederland wegen zoekt om haar taak om op te komen voor de rechten van asielzoekers en vluchtelingen te kunnen blijven waarmaken. Daarbij speelt een aantal vraagstukken en dilemma's een rol.

#### 4.2 Vraagstukken en dilemma's voor VluchtelingenWerk Nederland

In de loop der jaren doemt een aantal vraagstukken steeds weer op. Het zijn ook de kwesties die terugkeren in de discussies binnen de vereniging. VluchtelingenWerk poogt telkens weer, zich baserend op haar missie, de juiste benadering te kiezen.

##### *Uitvoering of belangenbehartiging?*

Vanaf de start is VluchtelingenWerk de bundeling van initiatieven van burgers die de positie van vluchtelingen in Nederland willen verbeteren. In de loop der tijd heeft VluchtelingenWerk vanuit het belangenbehartigingsperspectief een belangrijke rol gespeeld in de uitvoering van het overheidsbeleid. Hoewel het wel eens wringt en er natuurlijk ook financieel-organisatorische belangen in het spel kunnen zijn bij de keuze om uitvoeringspartner te willen zijn, legt de organisatie het primaat bij de onafhankelijke belangenbehartiging, zowel nationaal als lokaal. De kracht van VluchtelingenWerk is de wisselwerking tussen de inzet voor individuele situaties en kennis van de praktijk en de collectieve belangenbehartiging. VluchtelingenWerk en haar leden werken daarbij nauw samen met andere organisaties en deskundigen en vormen actief allianties. De toegevoegde waarde van VluchtelingenWerk ligt in de synergie gebaseerd op de kennis van de praktijk via het persoonlijke contact met vluchtelingen, de ervaringen en lange

termijnvisie als collectieve belangenbehartiger, de ervaringen bij de bevordering van draagvlak en de expertise van een organisatie die bemiddelt en intervenueert.

*Voor vluchtelingen of ook voor migranten?*

Op lokaal niveau zijn ledenorganisaties van VluchtelingenWerk ook actief geworden in de begeleiding bij integratie van migranten. Dit heeft meestal te maken met een afnemend aantal vluchtelingencliënten, maar soms ook met een eigen visie op de rol van het lokale VluchtelingenWerk voor de integratie van nieuwkomers. In deze kwestie heeft de vereniging VluchtelingenWerk besloten dat VluchtelingenWerk een vluchtelingen-NGO blijft en geen brede migranten-NGO wordt. De reden hiervoor is dat VluchtelingenWerk zich specifiek wil inzetten voor de rechten en positieverbetering van vluchtelingen. Vluchtelingen hebben een internationaalrechtelijk erkende positie vanwege dreigende mensenrechtenschendingen of risico's vanwege conflicten. De vereniging opereert op nationale basis binnen het mondiale systeem van vluchtelingenbescherming.

Omdat vluchtelingen ook migranten zijn, geldt uiteraard wel dat maatregelen die alle migranten treffen of bevorderlijk zijn voor alle migranten, relevant zijn voor VluchtelingenWerk. Dat geldt ook voor het algemeen maatschappelijk klimaat jegens vreemdelingen.

De leden van de vereniging kunnen zich op lokaal niveau volgens de statuten (doen) inzetten voor migranten in het algemeen. Zij doen dit zelfstandig en niet uit hoofde van het lidmaatschap van de Vereniging VluchtelingenWerk Nederland. Deze inzet mag hen echter niet belemmeren bij de belangenbehartiging ten behoeve van vluchtelingen(rechten).

Door deze principiële positie te kiezen, wordt voorkomen dat VluchtelingenWerk zich beperkt ziet in de mogelijkheid tot het uiten van kritiek op overheidsbeleid.

Overigens wil VluchtelingenWerk, meer dan voorheen, ook mét vluchtelingen werken. Dit betekent dat wordt afgestemd met vluchtelingenzelforganisaties en dat vluchtelingen een stem hebben binnen VluchtelingenWerk.

*Door vrijwilligers of door professionals?*

VluchtelingenWerk wordt gedragen door de inzet van vrijwilligers. Het werken met vrijwilligers is een bijzonder instrument bij de inzet voor vluchtelingenbescherming. Via het persoonlijke contact met vrijwilligers ontstaat veelal een vertrouwensband tussen de vluchteling en de contactpersoon. Deze werkwijze, met de inzet van vele lokale vrijwilligers, geeft een bijzondere meerwaarde aan het werk van VluchtelingenWerk. De vrijwilligers vervullen een brugfunctie tussen vluchtelingen en de maatschappij. Zij zijn de ruggengraat voor het lokale en nationale draagvlak. Het contact tussen vrijwilligers en vluchtelingen is een belangrijke aanvulling op de professionele dienstverlening aan vluchtelingen en is onderdeel van een welkome samenleving. VluchtelingenWerk zet zich ervoor in dat vluchtelingen zo snel mogelijk zelfstandig hun weg kunnen gaan en daarbij

gebruikmaken van de reguliere instellingen. Adequate professionele, reguliere dienstverlening is cruciaal. De inzet van vrijwilligers is hieraan complementair.

De adequate inzet van vrijwilligers van VluchtelingenWerk bij de begeleiding van vluchtelingen vergt kennis en professionaliteit. Om de juiste balans uit te drukken, spreekt VluchtelingenWerk van 'een professionele organisatie met vrijwilligers'. Het is van grote betekenis voor vluchtelingenbescherming om deze persoonlijke betrokkenheid van gevestigde burgers bij vluchtelingen vast te houden en te waarderen. Hierin wordt zichtbaar dat velen zich sterk maken voor de maatschappelijke veiligheid van vluchtelingen.

VluchtelingenWerk profileert zich als maatschappelijke beweging om de stem van vrijwilligers, betrokken burgers die echt werk maken van vluchtelingenbescherming, te laten doorklinken ook in het huidige vaak gepolariseerde vluchtelingendebat.

#### 5. RELEVANTIE VAN HET VLUCHTELINGENVERDRAG VOOR MAATSCHAPPELIJKE BEWEGINGEN

Het VN-Vluchtelingenverdrag geeft vluchtelingen bescherming tegen refoulement, het terugsturen naar een land waar hij of zij gevaar loopt. In Nederland, dat dit verdrag heeft ondertekend, bestaat een breed politiek draagvlak voor de stelling dat er voor vluchtelingen altijd plaats moet zijn. Die verplichtingen gaan echter verder dan het niet terugsturen van vluchtelingen. Het verbod op refoulement is slechts één artikel (artikel 33) uit het verdrag. Het merendeel van het verdrag regelt de rechten en plichten van vluchtelingen. Deze hebben specifiek betrekking op zaken zoals onderwijs, toegang tot werk en bestrijding van discriminatie. Deze bepalingen zijn in het verdrag opgenomen om te bevorderen dat vluchtelingen hun fundamentele rechten en vrijheden zonder discriminatie kunnen uitoefenen.<sup>65</sup>

Bij het bewaken van de naleving van het Vluchtelingenverdrag en de rechten voor vluchtelingen die daaruit voortvloeien, spelen nationale NGO's een belangrijke rol. Deze vluchtelingenorganisaties geven 'handen en voeten' en daarmee kracht aan internationale vluchtelingenbescherming. Nationale vluchtelingenorganisaties zien het als taak voor zichzelf om op te komen voor vluchtelingenrechten en om maatschappelijk draagvlak te bevorderen voor de komst van vluchtelingen door de overheid en de maatschappij te herinneren aan hun verantwoordelijkheden. Zij vragen aandacht voor de vergeten positie van de vluchteling en dragen oplossingen aan. Het belang van de vluchteling staat daarbij altijd cen-

---

65 Zo luidt artikel 34 uit het Vluchtelingenverdrag als volgt: 'The contracting states shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.'

traal. Dit vergt dat zij onafhankelijk zijn, objectief te werk gaan, dat zij kennis hebben van de praktijk van vluchtelingen en dat zij met vluchtelingen en hun organisaties in overleg treden.

VluchtelingenWerk Nederland is zo'n nationale vluchtelingenorganisatie. Het is als vereniging ontstaan omdat Nederlandse burgers via persoonlijk contact direct betrokken wilden zijn bij de bescherming van vluchtelingen. Zij wilden persoonlijk tegenwicht bieden aan het overheidsbeleid en zij wilden de rechten van vluchtelingen vanuit een onafhankelijk perspectief bepleiten.

Anno 2011, in een tijd van migratiemanagement, de bemoeilijking van het verkrijgen van toegang tot bescherming en een afbrokkelend maatschappelijk draagvlak liggen er grote uitdagingen bij het uitvoeren van deze maatschappelijke opdracht. In tijden waarin 'asiel' vooral wordt geplaatst in het immigratiedebat en 'een nieuw bestaan opbouwen' in het integratievertoog, is het Vluchtelingenverdrag van essentieel belang. Hierin komen beide thema's namelijk samen en worden aan elkaar verbonden en integraal onderdeel van vluchtelingenbescherming. Juist nu, net als in het verleden, vormt het Vluchtelingenverdrag hét uitgangspunt voor mondiale vluchtelingenbescherming. Deze bakermat en inspiratiebron speelt een wezenlijke rol in de belangenbehartiging van vluchtelingen.