

“1F-problematiek” in kaart gebracht

Een beschrijvende en modelmatige analyse van de problematiek rondom vermeende oorlogsmisdadigers



E.A.J. van Es

Juli 2008

Begeleidster: Dr. C. M. Klein Haarhuis

Master 'Vraagstukken van beleid en organisatie'

Disciplinegroep 'Sociologie', Universiteit Utrecht



Universiteit Utrecht

"1F-problematiek" in kaart gebracht

*Een beschrijvende en modelmatige analyse van de problematiek rondom
vermeende oorlogsmisdadigers*

Samenvatting

In het rapport "*1F-problematiek*" in kaart gebracht. Een beschrijvende en modelmatige analyse van de problematiek rondom vermeende oorlogsmisdadigers wordt verslaggedaan van het onderzoek dat is uitgevoerd naar personen die onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève vallen en op grond daarvan geen recht hebben op een verblijfsvergunning in Nederland. In dit artikel staat namelijk dat iemand geen recht op bescherming heeft wanneer er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten, opgesteld om de bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties (Lodder, 2005, p.15).

Met name eind jaren negentig/begin tweeduizend hebben relatief veel personen – vooral uit Afghanistan – de 1F-status gekregen. In totaal hebben de afgelopen tien jaren 850 personen artikel 1F tegengeworpen gekregen, bij 700 van hen heeft deze beslissing stand gehouden. 350 van deze personen verblijven in ieder geval nog in Nederland. Op 40 van deze personen is artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) van toepassing. Dat wil zeggen dat zij niet uitgezet mogen worden, omdat in artikel 3 EVRM staat dat *niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*. Wanneer dit gevaar er is, mag Nederland de persoon in kwestie niet uitzetten. Dit leidt tot een 'botsing' van twee verdragen: op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag krijgt de persoon in kwestie geen verblijfsvergunning, maar op grond van artikel 3EVRM mag hij ook niet worden uitgezet. Deze juridische tegenstrijdigheid ligt ten grondslag aan de zogenaamde "1F-problematiek".

Deze 1F-problematiek houdt in dat de personen illegaal in Nederland verblijven, zonder dat zij worden vervolgd, uitgezet of er zicht is op verandering. De personen verblijven hier vaak al lange tijd en leven in grote onzekerheid. Daarbij nemen de gezinsleden een bijzondere plek in, omdat de tegenwerping van artikel 1F van de partner/ouder ook voor hen grote gevolgen kan hebben. Momenteel is het zo dat zij op individuele gronden in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij onder artikel 29, eerste lid, a, b of c van de Vreemdelingenwet 2000 vallen. Wanneer zij onder d, e of f van deze wet vallen, weegt het belang van de openbare orde zwaarder en krijgen de personen geen verblijfsvergunning.

Het onderzoek bestaat uit een beschrijvende en modelmatige analyse. In de beschrijvende analyse komen het huidige beleid rondom 1F-ers en hun gezinsleden, de problemen die er spelen en mogelijke oplossingen aan bod. Tevens vloeien hieruit drie controversiële issues voort. Deze issues vormen onderwerp van debat. Dit debat zal in het najaar van 2008 worden gevoerd in de Tweede Kamer, naar aanleiding van een brief met bijbehorende notitie die minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak op 9 juni 2008 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd. Hierin maken zij duidelijk welke beleidslijn zij willen gaan voeren met betrekking tot de 1F-ers en hun gezinsleden.

De controversiële issues worden met behulp van drie modellen – het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel – geanalyseerd en er worden door de modellen voorspellingen van de uitkomsten van het debat gedaan. Op deze manier wordt het besluitvormingsproces rondom de issues geanalyseerd. Dit vormt dan ook de modelmatige analyse.

In het onderzoek staat de volgende vraag, met bijbehorende zeven deelvragen, centraal: *Wat is het huidige beleid rondom de 1F-ers en hun eventuele gezinsleden, hoe zou dit in de toekomst anders kunnen, welke controversiële issues levert dit op en welke besluiten hiervoor zijn waarschijnlijk in de (nabije) toekomst?*

- 1) *Wat houdt artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag in en welke uitwerking heeft dit artikel in de praktijk?*
- 2) *Hoe gaat de tegenwerping van artikel 1F in zijn werking en welke problemen liggen hieraan ten grondslag?*
- 3) *Welke mogelijkheden zijn er om 1F-ers te vervolgen en/of uit te zetten?*
- 4) *Wat zijn mogelijke oplossingen wanneer de 1F-ers toch in Nederland verblijven, omdat vervolging en uitzetting niet mogelijk zijn?*
- 5) *Wat is het beleid met betrekking tot de eventuele gezinsleden van 1F-ers en hoe wordt hier door verschillende actoren over gedacht?*
- 6) *Wat zijn de controversiële issues in het 1F-debat?*
- 7) *Op welke manier is het debat over de controversiële issues te analyseren en zij de uitkomsten van het debat te voorspellen?*

Met behulp van deze deelvragen moet de centrale vraagstelling beantwoord kunnen worden. Naast een vraagstelling heeft dit onderzoek ook een doelstelling, te weten: *Het door middel van onderzoek en analyse bijdragen aan inzicht in en oplossingen voor de problemen die er bestaan rondom de personen die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen en hun eventuele gezinsleden.* Zowel in de vraagstelling als de doelstelling is te zien dat het in het onderzoek om een beschrijvende en modelmatige analyse gaat.

Om aan de doelstelling te voldoen en de verschillende (deel)vragen te beantwoorden zijn data verzameld. In de eerste plaats zijn er schriftelijke bronnen gebruikt. Hierbij valt te denken aan brieven die mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties aan de Tweede Kamerfracties hebben gestuurd en aan verschillende Kamerstukken. Daarnaast hebben er vijftien interviews plaatsgevonden met veertien verschillende respondenten van uiteenlopende organisaties. De interviews zijn zowel in het kader van de beschrijvende als de modelmatige analyse afgenomen. De persoon die tweemaal is geïnterviewd heeft opgetreden als expert, met het overkoepelende overzicht van het 1F-debat, daar waar de andere respondenten alleen over een gedeeltelijk inzicht in het debat beschikten. Met behulp van hun informatie zijn de data voor de modelmatige analyse aangevuld en gecontroleerd. Dit heeft ook bijgedragen aan de betrouwbaarheid van het onderzoek.

De personen uit Afghanistan hebben artikel 1F veelal tegengeworpen gekregen op basis van het ambtsbericht Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29 februari 2000. In dit bericht komt men tot de conclusie dat *alle onderofficieren en officieren werkzaam zijn geweest in de macabere afdelingen van de KhAD en de WAD en persoonlijk betrokken zijn geweest bij het arresteren, ondervragen, martelen en soms executeren van verdachte personen.* Op deze conclusie bestaat de nodige kritiek, veel vluchtelingenorganisaties zijn van mening dat het bericht op onbetrouwbare bronnen is gebaseerd en dat nieuw onderzoek tot andere conclusies zou leiden. Personen krijgen op grond van deze conclusie echter wel het artikel

tegengeworpen en moeten zelf aantonen waarom deze conclusie niet op hen van toepassing zou zijn. De bewijslast is hierbij dus omgekeerd, wat de nodige kritiek oplevert. Uit het onderzoek blijkt dat zowel vervolging als uitzetting van de 1F-ers in de praktijk bijna niet van de grond komen. Dit zijn echter wel hele belangrijke uitgangspunten van het beleid. De persoon in kwestie wordt immers verondersteld ernstige misdaden te hebben gepleegd, die men niet zomaar ongestraft wil laten. In de praktijk blijken bewijzen echter moeilijk te vinden, waardoor de bewijslast strafrechtelijk gezien niet rond te krijgen is. Voor de tegenwerping van artikel 1F is dat niet nodig, daar zijn 'slechts' ernstige redenen om te veronderstellen dat iemand de 1F-gedragingen heeft gepleegd voor nodig.

Uitzetting blijkt veelal ook niet te lukken op grond van artikel 3EVRM of omdat het land van herkomst niet meewerkt, met als gevolg dat de 1F-ers alsnog in Nederland verblijven. In het eerste geval is uitzetting niet toegestaan, maar in het tweede geval zou wellicht via Europese samenwerking meer druk op het betreffende land kunnen worden gezet om de onderdanen wel terug te nemen.

Het niet kunnen vervolgen en uitzetten levert de nodige problemen op. De persoon verblijft namelijk illegaal in Nederland en in bepaalde gevallen is dit zelfs strafbaar. Sinds 2006 worden namelijk alle 1F-ers standaard ongewenst verklaard, waarmee verblijf in Nederland strafbaar is. Deze maatregel moet als prikkel tot vertrek dienen, maar levert problemen op wanneer de persoon niet kan vertrekken wegens gevaar of omdat het land van herkomst niet meewerkt en daarmee toch in Nederland verblijft.

Een ander probleem is dat er geen eind termijn aan de tegenwerping van artikel 1F is verbonden. De tegenwerping van artikel 1F duurt voort en in sommige gevallen is dat inmiddels al meer dan tien jaar. Zicht op verandering is er daarbij niet en de persoon verkeert al die tijd in onzekerheid over zijn situatie. Dit geldt – zoals gezegd – in bepaalde gevallen ook voor gezinsleden van de 1F-ers. Bij hen is een afweging gemaakt tussen het belang van de openbare orde en het persoonlijke belang, wat met zich mee brengt dat in bepaalde gevallen het belang van de openbare orde zwaarder weegt. Deze personen vallen dan ook niet onder het generaal pardon, wat voor hen een grote teleurstelling betekende. Dit zijn in het kort de resultaten van de beschrijvende analyse. Dit alles leidt tot drie centrale, controversiële issues, te weten: of er een actualisering van het ambtsbericht Afghanistan moet komen, welk termijn er gesteld moet worden aan de duur van de tegenwerping van artikel 1F en hoe er met de gezinsleden moet worden omgegaan. Deze issues staan centraal bij de modelmatige analyse, die eerst theoretisch wordt onderbouwd.

Aan de modelmatige analyse ligt de rationele keuze heuristisch ten grondslag. Volgens de rationele keuze heuristiek willen personen die rationeel handelen hun eigen voorkeuren maximaal bereiken. Zij handelen daarbij instrumenteel, oftewel ze berekenen welke middelen welk resultaat zullen hebben. Bij de modelmatige analyse worden drie modellen toegepast op de drie genoemde issues, te weten het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel. Het mediane kiezersmodel is voor het eerst toegepast door Black (1958) en Down (1967). In 1972 introduceerde Coleman een model waarbij hij rekening hield met onderhandelingsmacht en het belang dat actoren aan issues hechten: het compromismodel. Het laatst genoemde model – het twee-fasenmodel – is in 1992 geïntroduceerd door Stokman en Van den Bos en bouwt voort op een aantal deelmodellen. Aan de hand van deze besluitvormingsmodellen wordt er meer inzicht gegeven in de keuzes die de personen maken en het proces van besluitvorming.

De drie modellen zijn toegepast op de drie controversiële issues. Het gaat hierbij om de volgende issues en bijbehorende alternatieven:

- 1) Moet er een actualisering van het ambtsbericht Afghanistan van 29 februari 2000 komen?
 - a) *Nee (status quo)*
 - b) *Ja*
- 2) Na welk termijn moeten de personen die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning?
 - a) *Nooit (status quo)*
 - b) *Bij artikel 3EVRM duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na 10 jaar*
 - c) *Ongeacht artikel 3EVRM duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na 10 jaar*
 - d) *Ongeacht artikel 3EVRM duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na 5 jaar*
- 3) Hoe moet er worden omgegaan met gezinsleden van personen met de 1F-status?
 - a) *Zij moeten de contra-indicatie van de partner/ouder tegengeworpen krijgen (status quo)*
 - b) *Zij moeten na 10 jaar volledig op individuele gronden worden beoordeeld*
 - c) *Zij moeten vanaf de asielaanvraag volledig op individuele gronden worden beoordeeld*

Door de experts is in kaart gebracht welke actoren een rol spelen bij de besluitvorming, welke beleidsposities zij innemen, hoeveel macht zij hebben, zowel formeel als informeel, hoeveel belang zij aan het betreffende issue hechten en hoe het beleidsnetwerk in elkaar zit. Op grond hiervan zijn voorspellingen gedaan van de uitkomsten van het debat op de genoemde issues. De voorspellingen van de modellen komen niet geheel overeen, maar lopen ook niet heel ver uit elkaar. Welk model uiteindelijk het beste voorspelt is echter niet te zeggen, omdat het debat nog niet heeft plaatsgevonden. Hierdoor kan de voorspelling nog niet aan de werkelijke uitkomsten worden getoetst.

De voorspellingen zullen kort worden weergegeven. Op het eerste issue wordt zowel door het mediane kiezersmodel als het twee-fasenmodel een actualisering van het ambtsbericht voorspeld. Zij het dat het twee-fasenmodel dit niet met zekerheid voorspelt, maar wel uitgaat van een kans van 78% dat de actualisering er zal komen. Dit is dus veel meer dan 50%. Het compromismodel is hier niet toegepast, omdat niet te verwachten is dat er op dit issue een compromis wordt gesloten.

Op het tweede issue zal de status quo veranderen van geen termijn die er aan de tegenwerping van artikel 1F wordt gesteld tot een tegenwerping die tien jaar mag duren. De modellen voorspellen echter niet eenduidig of deze termijnstelling alleen gaat gelden voor 1F-ers bij wie er sprake is van artikel 3EVRM of bij alle 1F-ers.

Bij het derde issue wordt eveneens een verandering van de status quo voorspeld. Het gaat hierbij ook weer om een termijn die er gesteld moet worden aan vanaf wanneer de gezinsleden volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Nu gebeurt dat alleen onder bepaalde voorwaarden, maar het is niet zo dat na een bepaald termijn deze voorwaarden vervallen. Er is dan ook discussie of de gezinsleden na tien jaar of vanaf de asielaanvraag in alle gevallen op individuele gronden moeten worden beoordeeld. De modellen voorspellen uiteenlopende uitkomsten. Het compromismodel en twee-fasenmodel voorspellen dat de termijn, net als bij de 1F-ers zelf op tien jaar gesteld gaat worden, terwijl het mediane kiezersmodel voorspelt dat de gezinsleden vanaf hun asielaanvraag op individuele gronden beoordeeld gaan worden. Wat de daadwerkelijke

uitkomsten gaan worden zal pas na afloop van het debat, dat in het najaar van 2008 wordt gevoerd, duidelijk worden.

Op grond van het onderzoek is een aantal oplossingsmogelijkheden voor de 1F-problematiek aangegeven. Het gaat hierbij om het meer werk maken van vervolging en uitzetting, het zoeken naar meer Europese samenwerking, de actualisering van het ambtsbericht Afghanistan, het meer op individuele gronden tegenwerpen van artikel 1F, de 1F-er alleen ongewenst verklaren indien er zicht op uitzetting is, het stellen van een termijn aan de tegenwerping van artikel 1F en het in alle gevallen op individuele gronden beoordelen van gezinsleden van 1F-ers. Dit is dan ook wat uit de beschrijvende analyse geconcludeerd en geleerd kan worden. De precieze invulling van deze mogelijkheden zal een politieke afweging en politiek besluit worden.

De modelmatige analyse heeft inzicht gegeven in het besluitvormingsproces en de verschillende modellen. Er is door de toepassing van het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel zichtbaar geworden wat voor invloed formele macht, informele macht, belang en beleidsnetwerk op het besluitvormingsproces kunnen hebben. Groot verschil tussen het mediane kiezersmodel en het compromismodel en het twee-fasenmodel is dat het mediane kiezersmodel geen inzichten geeft in de onderliggende processen die zich afspelen, waar de andere twee modellen dat wel doen. Bij deze twee modellen kan, ook door het aanbrengen van variatie in belang en macht, zichtbaar worden wat deze elementen voor invloed hebben op de besluitvorming en op die manier inzicht worden gegeven in het besluitvormingsproces. Dit zijn de belangrijkste conclusies van het onderzoek. In de samenvatting zijn in het kort de onderzoeksopzet, de problematiek en de beschrijvende en modelmatige analyse aan bod gekomen.

Voorwoord

Dit onderzoeksrapport vormt de afronding van de master *vraagstukken van beleid en organisatie* aan de Universiteit Utrecht en daarmee ook de afronding van mijn tijd als student. De tijd is voorbijgevoegen sinds ik vier jaar geleden met studeren begon. In de tussentijd heb ik verschillende onderzoeken uitgevoerd en dit onderzoek vormt daar een interessante aanvulling op. Het gaat over problematiek waar ik nog niet eerder mee te maken heb gehad, maar kreeg aangereikt vanuit de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie: vermeende oorlogsmisdadigers.

Oorlogsmisdadigers...we kennen de verhalen van de personen die 'verkeerd' waren in de Tweede Wereldoorlog, van de nazi's die verschrikkelijke misdaden hebben gepleegd.

Oorlogsmisdadigers van toen en oorlogsmisdadigers van nu. We denken aan landen als Afghanistan, Irak, Rwanda, Congo en ga zo maar door. Wat hier al jaren geleden is gestopt, is daar nog aan de orde van de dag. Hebben we niet geleerd van het verleden? Hoe kan het dat mensen tot zulke misdaden in staat zijn? En vooral: wat helpt om deze misdaden te stoppen en te voorkomen? Wellicht is dat een stuk bewustwording bij zowel de daders als potentiële daders van de toekomst. Bewustwording van dat het niet kan dat je je geweten zo uitschakelt, dat je tot alles in staat bent. Bewustwording dat iedereen mens is, hoe je er ook uitziet, wat je ook gelooft en waar je ook vandaan komt. Wij kunnen onze ogen niet sluiten voor wat er verderop in de wereld gebeurt, we kunnen niet zwijgzaam toezien dat mensen andere mensen afslachten. Maar wat kunnen we wel? Wellicht een stuk rechtvaardigheid brengen in de manier waarop we met de daders omgaan, laten zien dat wij dit niet kunnen en willen accepteren.

De laatste maanden heb ik hier veel over nagedacht en gesproken. Heel wat verhalen en ideeën zijn door mijn hoofd gegaan en uiteindelijk is dit rapport daar het resultaat van geworden. Verschillende mensen hebben mij ondersteund gedurende het onderzoek. Mijn dank daarvoor gaat in de eerste plaats uit naar de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie en in het bijzonder naar Ed Anker (Tweede Kamerlid) en Swannet Westland (beleidsmedewerker). Het was erg fijn dat ik altijd bij jullie binnen kon lopen en jullie met me hebben meegedacht.

Naast begeleiding vanuit de ChristenUnie heb ik deze ook vanuit de Universiteit Utrecht mogen ontvangen. Hier wil ik Carolien Klein Haarhuis dan ook voor bedanken. Als ik een vraag had en je een e-mail stuurde wist ik van te voren dat ik snel antwoord zou krijgen. Dank je wel voor de tijd en energie die je in de begeleiding hebt gestoken.

Dit onderzoek was niet tot stand gekomen zonder de hulp van al de respondenten die mij te woord hebben gestaan: bedankt voor jullie medewerking.

Tenslotte wil ik de mensen die om mij heen staan bedanken: mijn vader, moeder, broers en zussen. Jullie hebben voor de nodige ontspanning gezorgd! Christiaan, jou wil ik als laatste noemen, omdat je de belangrijkste persoon in m'n leven bent. Heel wat avonden heb je naar mijn gedachten over de 1F-problematiek geluisterd, heb je meegedacht, vragen gesteld, maar er ook voor gezorgd dat ik nog aan andere dingen kon denken. Dankjewel voor je steun en liefde.

Lisanne van Es
Juli 2008

Inhoudsopgave

Inleiding	11
"1F-problematiek"	11
<i>Beschrijvende en modelmatige analyse</i>	12
<i>Leeswijzer</i>	12
1 Onderzoeksopzet	13
1.1 <i>Inleiding</i>	13
1.2 <i>Probleemstelling</i>	14
1.3 <i>Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie</i>	15
1.4 <i>Onderzoeksdesign: beschrijvende en modelmatige analyse</i>	16
1.4.1 <i>Dataverzameling</i>	17
1.4.2 <i>Respondenten</i>	18
1.4.3 <i>Experts</i>	19
1.4.4 <i>Dataverwerking</i>	20
1.5 <i>Betrouwbaarheid en validiteit</i>	20
1.6 <i>Definities</i>	22
1.7 <i>Tot slot</i>	22
2 Aanleiding en achtergrond van de 1F-problematiek	23
2.1 <i>Inleiding</i>	23
2.2 <i>Regelgeving en internationale verdragen</i>	23
2.3 <i>Illegaliteit zonder einde</i>	25
2.4 <i>Rechten van gezinsleden</i>	26
2.5 <i>Rechten van kinderen</i>	27
2.6 <i>Tot slot</i>	27
3 Beschrijvende analyse: de problemen en mogelijke oplossingen in kaart gebracht	28
3.1 <i>Inleiding</i>	28
3.2 <i>1F-ers in Nederland</i>	28
3.3 <i>Aantal 1F-ers en gezinsleden</i>	29
3.3.1 <i>Relatief groot aantal 1F-gevallen</i>	31
3.4 <i>Het ambtsbericht Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29 februari 2000</i>	32
3.4.1 <i>Inleiding ambtsbericht Afghanistan</i>	33
3.4.2 <i>Veiligheidsdiensten</i>	33
3.4.3 <i>Omvang van de veiligheidsdiensten</i>	34
3.4.4 <i>Misdaden</i>	34
3.4.5 <i>Procesvoering</i>	35
3.4.6 <i>Roulatiesysteem</i>	35
3.4.7 <i>Conclusie ambtsbericht</i>	36
3.5 <i>Tegenwerping van artikel 1F</i>	37
3.5.1 <i>Gebruik ambtsbericht Afghanistan</i>	39
3.5.2 <i>Strafrechtelijk criterium</i>	40
3.6 <i>Vervolgen</i>	41
3.7 <i>Uitzetten</i>	42
3.8 <i>Europese samenwerking</i>	44

3.9 (Persoonlijke) situatie	44
3.9.1 Situatie in Nederland	45
3.9.2 Ongewenstverklaring	47
3.10 Gezinsleden	48
3.11 Drie controversiële issues	50
3.11.1 Issue 1: actualisering van het ambtsbericht Afghanistan gewenst?	50
3.11.2 Issue 2: een termijn stellen aan de tegenwerping van artikel 1F?	52
3.11.3 Issue 3: op welke gronden dienen gezinsleden te worden beoordeeld?	53
3.12 Tot slot	54
4 Modelmatige analyse: de theorie	55
4.1 Inleiding	55
4.2 Rationele keuze heuristiek	55
4.2.1 Keuzes maken	56
4.2.2 Beperkte rationaliteit	57
4.3 Besluitvormingsproces	58
4.3.1 Stemningsregel	60
4.4 Elementen theoretisch ingekaderd	61
4.4.1 Beleidspositie	61
4.4.2 Issues en alternatieven	62
4.4.3 Macht	62
4.4.4 Belang	63
4.4.5 Beleidsnetwerk	64
4.5 Modellen	64
4.5.1 Mediane kiezersmodel	64
4.5.2 Compromismodel	65
4.5.3 Twee-fasenmodel	66
4.6 Tot slot	67
5 Modelmatige analyse: toepassing van drie modellen op drie issues	68
5.1 Inleiding	68
5.2 Eerste issue: actualisering ambtsbericht	68
5.2.1 Actoren	69
5.2.2 Beleidsposities	71
5.2.3 Macht	72
5.2.4 Belang	74
5.2.5 Beleidsnetwerk	75
5.2.6 Modellen	78
5.3 Tweede issue: het stellen van een termijn	79
5.3.1 Actoren	80
5.3.2 Beleidsposities	80
5.3.3 Macht	81
5.3.4 Belang	82
5.3.5 Beleidsnetwerk	83
5.3.6 Modellen	83

<i>5.4 Derde issue: gezinsleden van 1F-ers</i>	86
5.4.1 <i>Actoren</i>	87
5.4.2 <i>Beleidsposities</i>	87
5.4.3 <i>Macht</i>	89
5.4.4 <i>Belang</i>	90
5.4.5 <i>Beleidsnetwerk</i>	90
5.4.6 <i>Modellen</i>	91
5.5 <i>Tot slot</i>	92
6 <i>Conclusies</i>	93
6.1 <i>Inleiding</i>	93
6.2 <i>Tegenstrijdigheid in verdragen</i>	93
6.3 <i>Tegenwerping artikel 1F op grond van het ambtsbericht Afghanistan</i>	94
6.4 <i>Vervolging en uitzetting</i>	95
6.5 <i>Geen illegaal verblijf</i>	96
6.6 <i>Gezinsleden op individuele gronden beoordelen</i>	97
6.7 <i>Drie controversiële issues</i>	98
6.8 <i>Drie modellen</i>	99
6.9 <i>Eindconclusie</i>	101
6.10 <i>Tot slot</i>	102
Bronvermelding	104
Bijlagen	106
1 <i>Vragenlijst mogelijke oplossingen</i>	106
2 <i>Vragenlijst expertinterview</i>	109

Inleiding

Dit onderzoek gaat over vluchtelingen van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat zij oorlogsmisdrijven hebben gepleegd. Deze personen hebben geen recht op een verblijfsvergunning, omdat op hen artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951 van toepassing is. 'Dit artikel heeft betrekking op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten, opgesteld om de bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om aan te nemen dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan gedragingen als bedoeld in artikel 1F heeft volgens het Vluchtelingenverdrag geen recht op bescherming op grond van dat verdrag' (Lodder, 2005, p.15). Dit gaat echter niet op wanneer de personen in hun herkomstland gevaar lopen in verband met de kans op foltering en andere wrede, onmenselijke of ontierende behandeling. In dat geval mag Nederland geen enkel persoon actief uitzetten. Dit heeft als gevolg dat de 1F-er¹ niet in Nederland mag blijven, maar kan ook niet worden uitgezet. Dit leidt tot de nodige problemen, wat in dit onderzoek wordt aangeduid als de "1F-problematiek".

"1F-problematiek"

De problematiek waar het in dit onderzoek over gaat, is de problematiek die ontstaat wanneer de 1F-er niet in Nederland mag blijven, maar hier toch verblijft omdat uitzetting niet mogelijk is. Nederland wil echter geen gastland voor vermeende oorlogsmisdadigers zijn en de persoon krijgt dan ook geen verblijfsvergunning. Het verblijf in Nederland is daarmee illegaal. Dit geldt in bepaalde gevallen ook voor de gezinsleden. De personen leven uiteindelijk vaak al lange tijd in Nederland en verkeren in onzekerheid over hun toekomst. Dit levert niet alleen voor de 1F-er en zijn² gezin problemen op, maar ook voor de samenleving. Er verblijven immers vermeende oorlogsmisdadigers illegaal in Nederland. Zij zouden eigenlijk terecht moeten worden, maar ook dat blijkt in de praktijk erg lastig te zijn en vormt dan ook onderdeel van de problematiek. Daarnaast is de tegenwerping van artikel 1F lang niet in alle gevallen onomstreden. De grootste groep 1F-ers is afkomstig uit Afghanistan en heeft artikel 1F tegengeworpen gekregen op grond van een ambtsbericht waar de nodige kritiek op wordt geuit. Dit vergroot de problematiek, omdat er grote gevolgen zijn verbonden aan de tegenwerping van artikel 1F, terwijl er twijfel bestaat of deze tegenwerping in alle gevallen op betrouwbare gronden heeft plaatsgevonden. Deze problematiek was voor de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie de aanleiding om hier onderzoek naar te laten doen. Daar is dit onderzoeksrapport het resultaat van geworden.

¹ Persoon die artikel 1F tegengeworpen krijgt, wordt in dit onderzoeksrapport aangeduid als '1F-er'.

² In dit onderzoek zal naar de 1F-er worden verwezen met 'hij' en 'zijn', hiermee worden ook vrouwen bedoeld. In de praktijk blijken bijna alle 1F-ers echter man te zijn, dus vandaar dat voor deze vorm is gekozen.

Beschrijvende en modelmatige analyse

Dit onderzoek richt zich op de verschillende aspecten die er spelen rondom de 1F-ers en gaat in op de huidige situatie en de mogelijkheden die er zijn om de problemen waar Nederland nu mee te maken heeft te voorkomen en op te lossen. Hiervoor vindt een beschrijvende analyse van de problematiek plaats.

In het najaar van 2008 vindt er in de Tweede Kamer een debat plaats over de 1F-problematiek: het "1F-debat". Het debat wordt gehouden over drie controversiële issues. Bij de beschrijvende analyse wordt duidelijk welke issues dit zijn. Over deze drie issues zal uiteindelijk in de Tweede Kamer en door de staatssecretaris en minister van Justitie besluiten worden genomen. Het debat wordt met behulp van drie modellen geanalyseerd en op basis daarvan worden er voorspellingen gedaan over de uitkomsten van het debat. Het gaat hierbij om het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel. Hiermee wordt inzicht gegeven in het besluitvormingsproces. Dit gedeelte van het onderzoek vormt dan ook de modelmatige analyse.

Leeswijzer

Voordat wordt overgegaan tot het eerste hoofdstuk, wordt uitgelegd hoe het rapport is opgebouwd. Het eerste hoofdstuk vormt het methodologische hoofdstuk. Hier worden de opzet en uitvoering van het onderzoek verantwoord. In het hoofdstuk komt onder andere uitgebreid aan bod welke vragen er ten grondslag liggen aan het onderzoek, wat de doelstelling van het onderzoek is, de relevantie van het onderzoek en de manieren waarop de data zijn verzameld en verwerkt. Kortom, de manier waarop het onderzoek is uitgevoerd wordt hier verantwoord.

In het volgende hoofdstuk volgt een meer juridisch verhaal over de aanleiding en achtergronden van de 1F-problematiek. Hier komt dan ook de internationale regelgeving, zoals het Vluchtelingenverdrag van Genève waar Nederland zich aan te houden heeft aan bod. Het gaat in dit hoofdstuk dus om de achtergronden van de problematiek, die grotendeels juridisch is.

Het derde hoofdstuk vormt de beschrijvende analyse van het onderzoek. In dit hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op het ambtsbericht Afghanistan, de mogelijkheden om over te gaan tot vervolging en uitzetting, Europese samenwerking en de situatie waarin 1F-ers en hun gezinsleden verkeren. Tevens vloeien uit dit hoofdstuk de drie controversiële issues voort die onderwerp zijn van het 1F-debat.

Op deze drie controversiële issues wordt in de volgende hoofdstukken voortgebouwd. Daarvoor wordt in hoofdstuk 4 eerst een theoretische onderbouwing van de modelmatige analyse gegeven. Hier komt de rationale keuze heuristisch aan bod en worden de elementen die onderdeel vormen van de drie modellen theoretisch onderbouwd. Tevens worden het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel – modellen waarmee de uitkomsten van de besluiten worden voorspeld – vanuit de literatuur besproken.

In hoofdstuk 5 worden de drie modellen vervolgens toegepast op de drie controversiële issues en worden er voorspellingen gedaan van de uitkomsten van het 1F-debat. Aangezien het debat nog niet heeft plaatsgevonden, blijft het bij voorspellingen.

Het laatste hoofdstuk vormt de afsluiting van het onderzoek. Hier worden dan ook de conclusies getrokken en wordt de discussie gevoerd. In de conclusie wordt antwoord gegeven op de hoofd- en deelvragen en wordt duidelijk gemaakt wat uit dit onderzoek te leren valt.

1 Onderzoeksopzet

1.1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk van het rapport begint met de onderzoeksopzet. Daarin wordt duidelijk gemaakt hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd, tevens worden de gemaakte keuzes verantwoord. Voor er wordt ingegaan op de probleemstelling en onderzoeksopzet, wordt eerst kort de context van de 1F-problematiek geschetst.

Op 30 november 2006 heeft de Tweede Kamer met de kleinst mogelijke meerderheid (75 tegen 74 stemmen)³ ingestemd met de Regeling afwikkeling nalatenschap oude Vreemdelingwet, die vervolgens op 15 juni 2007 in werking is getreden. Onder het generaal pardon – zoals deze regeling beter bekend staat – vallen alle vreemdelingen die voldoen aan de volgende drie voorwaarden:

- 'vóór 1 april 2001 een eerste asielaanvraag gedaan hebben of zich vóór 1 april 2001 gemeld hebben bij de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) of de Vreemdelingenpolitie voor het indienen voor een eerste asielaanvraag;
- sinds 1 april 2001 ononderbroken in Nederland zijn verbleven, zoals bekend bij de IND en de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) of aangetoond door de verklaring van de burgemeester;
- schriftelijk aangeven dat zij eventuele lopende procedures onvoorwaardelijk intrekken bij verblijfsaanvaarding op grond van de regeling.

Niet in aanmerking komen vreemdelingen die:

- aantoonbaar niet onafgebroken in Nederland hebben verbleven sinds 1 april 2001;
- één of meerdere misdrijven hebben gepleegd waarna (opgeteld) een onvoorwaardelijke straf van één maand of meer is opgelegd;
- **misdrijven tegen de menselijkheid of oorlogsmisdrijven hebben gepleegd;**
- mogelijk een gevaar vormen voor de nationale veiligheid;
- in verschillende procedures verschillende onjuiste identiteiten of nationaliteiten hebben opgegeven, waarvan is vastgesteld dat deze niet juist zijn⁴.

Het kabinet heeft bij het uitvoeren van de motie over het generaal pardon dus besloten dat er een pardonregeling moest komen voor asielzoekers, behoudens *oorlogsmisdadigers* en veroordeelden wegens ernstige delicten (Tweede Kamer stemmingen, 2006). Dit laat zien dat Nederland vluchtelingen wel wil toelaten, maar geen gastland wil zijn voor oorlogsmisdadigers. Dit hoeft ook niet, omdat Nederland haar handtekening heeft gezet onder het eerder genoemde Vluchtelingenverdrag van Genève.

Toen duidelijk was geworden dat personen met een 1F-status het land daadwerkelijk moesten verlaten – en er voor hen geen 'redding' werd gebracht met de komst van het generaal pardon – werden ook de problemen die dit met zich meebracht zichtbaar. Een gedeelte van de 1F-ers kan of mag namelijk niet worden uitgezet. Dat mensen niet kunnen worden uitgezet heeft met verschillende zaken te maken. Het land van herkomst wil hen bijvoorbeeld niet terugnemen en een klein gedeelte mag niet worden teruggestuurd omdat dit een schending van artikel 3 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) zou betekenen. In dit artikel staat namelijk dat *niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing* (Lodder, 2005). Ook al mogen de 1F-ers niet in

³ Tweede Kamer, Stemmingen, 21-1533.

⁴ <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind>, bezocht op 18 februari 2008.

Nederland blijven, het gevolg van het niet kunnen uitzetten is dat zij hier uiteindelijk toch verblijven. Het huidige beleid voorziet niet in de oplossingen hiervoor.

De regering, en met name de verantwoordelijk staatssecretaris van Justitie Albayrak en minister van Justitie Hirsch Ballin, hebben dan ook met een groot en complex probleem te maken. Op 9 juni 2008 hebben zij een brief met notitie naar de Tweede Kamer gestuurd, waarin zij hun beleidslijn uitzetten om de problematiek aan te pakken. Aangezien het nieuw voorgestelde beleid nog niet is ingevoerd, is het onderzoek gebaseerd op het huidige beleid. Wel zullen de voorstellen vanuit de staatssecretaris en minister (het ministerie van Justitie) in het onderzoek worden betrokken.

De hele 1F-problematiek kent dus een aantal omstrede kanten en brengt de nodige complexiteit met zich mee. In dit onderzoek is de zaak uitgebreid onderzocht en is er een modelmatige analyse van de controversiële zaken gemaakt. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe dit alles is gedaan. Daarbij worden de verschillende keuzes die gedurende het onderzoek zijn gemaakt verantwoord.

1.2 Probleemstelling

Voordat er op de onderzoeksmethode wordt ingegaan, is het goed eerst de probleemstelling helder te formuleren. De probleemstelling bestaat uit een doelstelling en vraagstelling (Hart 't, Dijk van, Goede de, Jansen, Teunissen, 1998). Deze twee onderdelen zullen dan ook eerst worden geformuleerd.

Er is al genoemd dat de problemen die er rondom de 1F-ers zijn ontstaan, complex zijn. Er is weinig onderzoek naar deze problematiek gedaan en er is vraag om meer inzicht in de problematiek. Daarnaast is er ook de roep om een oplossing voor deze personen die vaak al zo'n tien jaar in dezelfde situatie leven, zonder zicht op verandering. Het doel van het onderzoek is dan ook:

Het door middel van onderzoek en analyse bijdragen aan inzicht in en oplossingen voor de problemen die er bestaan rondom de personen die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen en hun eventuele gezinsleden.

Het onderzoek moet dus aan bovenstaand doel voldoen, maar om hier aan te kunnen voldoen is er ook een hoofdvraag nodig die in het onderzoek leidend is. Deze vraag hangt samen met de doelstelling en is als volgt geformuleerd:

Wat is het huidige beleid rondom de 1F-ers en hun eventuele gezinsleden, hoe zou dit in de toekomst anders kunnen, welke controversiële issues levert dit op en welke besluiten hiervoor zijn waarschijnlijk in de (nabije) toekomst?

Zoals in de inleiding van het onderzoeksrapport duidelijk is geworden, bestaat het onderzoek uit een beschrijvende en modelmatige analyse. Dit is ook aan de hoofdvraag te zien en komt eveneens naar voren in de deelvragen. De eerste vijf deelvragen sluiten aan bij de beschrijvende analyse, terwijl de laatste twee vragen dit doen bij de modelmatige analyse. Deze scheve verhouding betekent niet dat de beschrijvende analyse belangrijker is dan de modelmatige analyse. De laatste twee vragen zijn daar juist *cruciaal* voor. Voor de

beschrijvende analyse was het echter nodig meer vragen te stellen om voldoende informatie naar boven te halen. Het gaat om de volgende deelvragen:

- 1) *Wat houdt artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag in en welke uitwerking heeft dit artikel in de praktijk?*
- 2) *Hoe gaat de tegenwerping van artikel 1F in zijn werking en welke problemen liggen hieraan ten grondslag?*
- 3) *Welke mogelijkheden zijn er om 1F-ers te vervolgen en/of uit te zetten?*
- 4) *Wat zijn mogelijke oplossingen wanneer de 1F-ers toch in Nederland verblijven, omdat vervolging en uitzetting niet mogelijk zijn?*
- 5) *Wat is het beleid met betrekking tot de eventuele gezinsleden van 1F-ers en hoe wordt hier door verschillende actoren over gedacht?*
- 6) *Wat zijn de controversiële issues in het 1F-debat?*
- 7) *Op welke manier is het debat over de controversiële issues te analyseren en zijn de uitkomsten van het debat te voorspellen?*

Met behulp van deze deelvragen moet aan het eind van het onderzoek de hoofdvraag van het onderzoek kunnen worden beantwoord.

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Wanneer er onderzoek wordt gedaan is het van belang om aan te geven wat de relevantie van het onderzoek is, zowel in wetenschappelijk als maatschappelijk opzicht. Dat wordt in deze paragraaf gedaan. Het gaat in dit onderzoek om een praktisch probleem, gedeeltelijk voortkomend uit tegenspraak binnen internationale regelgeving, dat daarom niet aan de hand van theorieën en inzichten verklaard kan worden. Op die manier zal het onderzoek dan ook geen bijdrage leveren aan wetenschappelijke inzichten. Maar op andere wijzen heeft dit onderzoek wel wetenschappelijke relevantie. Over de 1F-problematiek is namelijk nog weinig geschreven. Artikelen die er zijn, komen veelal slechts tot de conclusie dat er een probleem bestaat, zoals in het artikel *No Right to Be Successful? Refugees, Article 1F, and the Intersection of Law, Politics and Ethics*⁵. Dit onderzoek zal echter verder gaan dan die conclusie en zoeken naar concrete oplossingen. Op die manier biedt dit onderzoek praktische toepassingsmogelijkheden vanuit de wetenschap.

Daarnaast wordt in dit rapport het debat dat in het najaar van 2008 wordt gevoerd over het 1F-beleid, zoals dit door staatssecretaris Albayrak en minister Hirsch Ballin uiteengezet is, geanalyseerd. Daarvoor zullen verschillende besluitvormingsmodellen worden toegepast op deze zaak. Het gaat daarbij om het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel. Het mediane kiezersmodel is voor het eerst toegepast door Black (1958) en Down (1967). In 1972 introduceerde Coleman een model waarbij hij rekening hield met onderhandelingsmacht en het belang dat actoren aan issues hechten: het compromismodel. Het laatst genoemde model – het twee-fasenmodel – is in 1992 geïntroduceerd door Stokman en Van den Bos en bouwt voort op een aantal deelmodellen (Stokman, 1994). Aan de hand van deze besluitvormingsmodellen wordt meer inzicht gegeven in de keuzes die de personen maken en het proces van besluitvorming. Een modelmatige manier van benaderen ontkent niet dat processen van politieke besluiten complex verlopen, maar kan wel helpen om de complexiteit begrijpelijk te houden, geeft

⁵ Artikel is een hoofdstuk uit: Bolesta, A. (2003). *Forces migration and the contemporary world. Challenges to the international system*. Bialystok: Libradruk.

Torenvlied (1996) aan. 'Een model van beleidsuitvoering kan immers nooit de rijkdom aan feiten, voorvallen en gebeurtenissen beschrijven of voorspellen, maar pretendeert dat ook niet. Wel kan een eenvoudig model enkele belangrijke tendensen in de beleidsuitvoering eenvoudig beschrijven en verklaren' (Torenvlied, 1996, p.9) Dit is dan ook wat in dit onderzoek met betrekking tot de besluiten die over de controversiële issues genomen gaan worden, wordt gedaan. Op deze manier levert het rapport dan ook een bijdrage aan de wetenschappelijke inzichten op het gebied van besluitvorming en de toepassing van de drie genoemde modellen.

De maatschappelijke relevantie van het onderzoek is direct zichtbaar. Er ligt namelijk een maatschappelijk probleem aan dit onderzoek ten grondslag. De personen in kwestie wachten vaak al zo'n tien jaar op een duidelijke beslissing, geven verschillende vluchtelingenorganisaties aan. Waar de personen die onder het generaal pardon vallen die inmiddels hebben gehoord, blijft voor de 1F-ers de onzekere situatie nog voortbestaan. De situatie is echter niet alleen voor 1F-ers nijpend, ook de regering heeft met een lastige situatie te maken. Zij wil namelijk voorkomen gastland te zijn voor oorlogsmisdadigers, maar de personen ook niet langdurig in de illegaliteit laten verblijven zonder enig zicht op verandering. Ook voor de slachtoffers van de bewinden die in Nederland verblijven, is dit geen goede situatie. In het kader van gerechtigheid zouden de personen vervolgd moeten worden, waar dat nu nog niet vaak gebeurt.

Nederland heeft met verschillende internationale verdragen te maken, maar ook met verschillende politieke partijen, die de situatie alle op hun eigen manier willen oplossen, al houdt dat voor sommige partijen in dat de situatie moet blijven zoals die is, omdat een oplossing niet te vinden lijkt. Andere partijen willen zich hier niet bij neerleggen en wel zoeken naar een oplossing. Het onderzoek beoogt hieraan bij te dragen, wat meteen de maatschappelijke relevantie duidelijk maakt.

1.4 Onderzoeksdesign: beschrijvende en modelmatige analyse

Zoals de deelvragen al laten zien komt er een breed scala aan onderwerpen aan bod in dit onderzoek. Er wordt niet alleen gekeken naar de manieren om met de 1F-ers om te gaan wanneer ze in Nederland verkeren, maar ook naar de tegenwerping van artikel 1F, de mogelijkheden om tot berechting en uitzetting over te gaan en de situatie van de gezinsleden. Het één hangt namelijk met het ander samen.

De deelvragen laten ook zien dat het onderzoek uit een beschrijvend en modelmatig (verklarend) deel bestaat. Het beschrijvende deel van het onderzoek gaat in op de onderwerpen die hierboven over werden genoemd. Het verklarende deel van het onderzoek bestaat uit de modelmatige analyse van het 1F-debat. De modelmatige analyse is gebaseerd op de *rationele keuze heuristiek*. In deze heuristiek wordt ervan uitgegaan dat de volksvertegenwoordigers rationele keuzes maken, dus dat besluiten weloverwogen worden genomen. Deze veronderstelling zal in hoofdstuk 4 worden onderbouwd. Voor deze onderbouwing zijn voornamelijk artikelen van Hall & Taylor (1996), March (1994) (met name de beperkte rationaliteit) en Shepsle & Bonchek (1997) gebruikt. 'Een modelmatige benadering komt expliciet naar voren in neo-klassieke economische modellen van ambtelijk gedrag (Tullock, 1965; Downs, 1967; Niskanen, 1971, 1980; Breton & Wintrobe, 1982; Buchanan, 1986; Van den Doel & Van Velthoven, 1990). Deze modellen hebben bovendien bijgedragen tot de ontwikkeling van de politiek-wetenschappelijke invalshoek (Toonen & Korsten, 1988:47)' (Torenvlied, 1996, p.10). Bij de modelmatige benadering speelt een aantal elementen een centrale rol. De modellen voorspellen namelijk de uitkomsten op

grond van de beleidsposities die de actoren innemen, hun formele macht, hun informele macht, het belang dat zij aan een issue (het onderwerp van debat) hechten en het beleidsnetwerk dat zij onderhouden. Dit zijn de elementen waar het om gaat, niet alle modellen maken echter gebruik van alle elementen. Zo voorspelt het mediane kiezersmodel de uitkomst alleen op grond van de formele macht en de beleidsposities die de actoren die over deze macht beschikken, innemen.

Het compromismodel voorspelt een gemiddelde uitkomst op basis van de beleidsposities die de actoren innemen. Dit kan echter worden verfijnd door het gemiddelde te wegen naar formele macht, informele macht of belang. Het twee-fasenmodel betreft wel al de genoemde elementen bij de voorspelling van de uitkomst van het besluit dat genomen gaat worden. De modellen zullen in hoofdstuk 4 en 5 uitgebreid aan bod komen.

1.4.1 Dataverzameling

De afgelopen tijd zijn er in de media verschillende artikelen en televisieprogramma's over 1F-ers, en met name hun kinderen, verschenen. Daarnaast hebben veel mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties brieven en e-mails gestuurd aan de Tweede Kamerfracties. Hierin geven zij aan wat er in hun ogen niet goed is in de huidige omgang met 1F-ers en hun gezinsleden, tevens worden er soms voorstellen gedaan om tot een verbetering van de huidige gang van zaken te komen. Omdat dit onderzoek gericht is op het vinden van oplossingen om de problemen aan te pakken vormen deze brieven onderdeel van de data voor de beschrijvende analyse van het onderzoek. Deze documenten vormen dan ook een onderdeel van de data waar het onderzoek op is gebaseerd.

Naast de documenten die zijn verzameld, zijn er interviews gehouden om aan informatie voor zowel de beschrijvende als modelmatige analyse te komen. In totaal zijn er vijftien interviews afgenomen. Eén persoon is tweemaal geïnterviewd. Dit tweede interview⁶ is gebruikt om overkoepelende inzichten te verkrijgen over het besluitvormingsproces. Dat wil zeggen dat deze persoon een compleet overzicht had over de 1F-problematiek, de actoren die hierbij een rol spelen en hun formele macht, informele macht, belang en netwerkrelaties: de elementen van de verschillende besluitvormingsmodellen. De respondenten uit de overige interviews hadden dit gedeeltelijk, bijvoorbeeld op het gebied van vluchtelingenorganisaties.

In de andere veertien interviews ging het behalve over het besluitvormingsproces over het huidige beleid en de mogelijkheden om het beleid te verbeteren. Daarvoor zijn er bijvoorbeeld ook gesprekken gevoerd op het juridische gebied en met iemand van de Eurofractie van de ChristenUnie/SGP om te kijken naar oplossingen op Europees niveau. Op deze manier is over veel verschillende onderwerpen informatie verzameld. Hiervoor is een standaard vragenlijst gehanteerd, die bij elke organisatie is aangepast, naargelang de specialiteit van de organisatie. Deze vragenlijst is in bijlage 1 opgenomen. De vragenlijst die aan de modelmatige analyse ten grondslag ligt is opgenomen in bijlage 2.

Omdat met de mensen is gesproken, kon de verkregen informatie diepgaand zijn. Dat was niet mogelijk geweest wanneer er gebruik was gemaakt van een enquête. Voor dit onderzoek stond echter al meteen vast dat het afnemen van interviews de meest geschikte methode zou zijn om de benodigde informatie te krijgen. Het is namelijk een onderzoek waar kwalitatieve data voor gewenst zijn. Het gaat hier immers niet om aantallen, maar om een diepgaande, inhoudelijke analyse. Bovendien is het onderzoek bedoeld om oplossingen boven tafel te krijgen. Daarvoor is het voeren van gesprekken de meest geschikte methode.

⁶ Tweede Kamerlid ChristenUnie, geïnterviewd op 16 juni 2008, 16.00 – 18.00 uur.

Er is dus op twee manieren informatie verzameld: door middel van documenten en door middel van interviews. Dit is zowel gedaan om meer te weten te komen als om de betrouwbaarheid van het onderzoek te vergroten. Hier wordt in paragraaf 1.5 meer over gezegd.

1.4.2 Respondenten

Zoals gezegd zijn voor de verschillende delen van het onderzoek gesprekken gevoerd. Aan de respondenten werd om een gesprek en niet om een interview gevraagd. Dit omdat een gesprek meer ruimte geeft om naar elkaar te luisteren. Een gesprek biedt namelijk meer ruimte voor inbreng vanuit de organisatie zelf, in plaats van dat de interviewer zoveel mogelijk informatie probeert te verzamelen. De gesprekken zijn gevoerd met verschillende partijen, zowel uitvoerend, beleidsmatig als belangen-/ vluchtelingenorganisaties⁷. Met de volgende organisaties is gesproken:

- Justitia et Pax (JeP)
- Gave
- Stichting INLIA (INLIA)
- Kerk in Actie (KiA)
- Federatie van Afghaanse Vluchtelingen Organisaties in Nederland (FAVON)
- United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
- Eurofractie ChristenUnie/SGP
- Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)
- Defence for Children (DCI)
- Comité 'Foute kinderen bestaan niet' (Comité)
- Advocatenkantoor Böhler Franken Koppe Wijngaarden
- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
- Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)
- Tweede Kamerfractie ChristenUnie (CU)

Het gaat hierbij dus om verschillende partijen, die soms andere doelen dienen en daarom de zaak vanuit hun eigen positie kunnen belichten. Zo is de IND een uitvoerende organisatie. Deze organisatie heeft daarom ook voornamelijk verteld over het beleid dat zij uitvoert en hoe dat gaat. Sommige organisaties, zoals Defence for Children en het comité 'Foute kinderen bestaan niet', zijn nagenoeg alleen ingegaan op de situatie van de kinderen, omdat dat de zaak is waar zij zich hard voor maken. FAVON, een overkoepelende vereniging voor Afghaanse vluchtelingenorganisaties heeft vooral de kant van de slachtoffers van de communistische bewinden, belicht. Het was goed om deze organisatie ook in het onderzoek te betrekken, aangezien zij de zaak vanuit een heel andere hoek bekijken dan veel andere organisaties. Daarnaast is er met veel vluchtelingenorganisaties gesproken. Zij behartigen zowel de belangen van de vluchtelingen die slachtoffer zijn, alsmede de procesgang en situatie van de 1F-ers en voornamelijk hun gezinsleden. Eigenlijk

⁷ In het rapport wordt meerder malen over vluchtelingenorganisaties gesproken. Hieronder vallen alle organisaties met uitzondering van Justitia et Pax, comité 'Foute kinderen bestaan niet', Defence for Children, FAVON (dit is wel een vluchtelingenorganisatie, maar heeft op veel punten een afwijkende positie ten opzichte van andere vluchtelingenorganisaties en wordt daarom niet onder deze organisaties geschaard), Eurofractie ChristenUnie/SGP, IND, ACVZ en CU. De drie eerstgenoemde organisaties vallen onder mensenrechtenorganisaties.

al deze organisaties gaven namelijk aan geen hulp te willen verlenen aan de echte oorlogsmisdadigers. Het betrekken van al deze verschillende partijen is de betrouwbaarheid en de validiteit van het onderzoek ten goede gekomen. Dit zal straks nog nader worden toegelicht.

Het vinden van respondenten ging betrekkelijk snel. Hierbij is gebruik gemaakt van het netwerk van de Tweede Kamerfractie van de ChristenUnie. Daarnaast is de sneeuwbalmethode gebruikt. Dat wil zeggen dat via een beperkt aantal respondenten andere respondenten worden gevonden. Respondenten hebben geholpen met het vinden van nieuwe respondenten door hun gegevens door te geven en in sommige gevallen namen zij zelfs zelf contact met hen op. Hart 't, et al. (1996) geven aan dat dit met name een geschikte methode is binnen groepen mensen die om bepaalde redenen (zakelijk, politiek, hobby enzovoort) regelmatig contact met elkaar onderhouden een geschikte methode is. De wereld van vluchtelingenorganisaties is vrij klein en er wordt intensief in samengewerkt, zoals één van de respondenten vertelde. Daarom was het vrij makkelijk om via een aantal respondenten aan genoeg andere respondenten te komen. Veel respondenten waren ook blij met de vraag om een gesprek met hen aan te gaan, sommige hadden hier zelfs al uit zichzelf om gevraagd. Voor hen was dit namelijk een manier om hun standpunten over te brengen aan een politieke partij.

1.4.3 Experts

Hierboven is aan bod gekomen met welke organisaties er interviews zijn gehouden en wat voor interviews er hebben plaatsgevonden: interviews voor de beschrijvende en voor de modelmatige analyse. Zoals gezegd is bij de modelmatige interviews gebruik gemaakt van veertien respondenten. Zij hadden veel kennis op het gebied van de 1F-problematiek en kunnen dan ook als expert op dit gebied worden aangemerkt. Eén persoon had een totaaloverzicht van het 1F-debat. Hij is dan ook nog een tweede maal geïnterviewd. Deze persoon kon in kaart brengen welke controversiële issues onderwerp van debat zijn, welke actoren hierbij een rol spelen, wat hun formele en informele macht is, hoeveel belang zij aan de issues hechten en hoe de beleidsnetwerken zijn gevormd. Deze informatie is aangevuld en gecheckt tijdens de interviews met de andere respondenten. Zij beschikten namelijk soms op deelonderwerpen, zoals de netwerkrelaties van vluchtelingenorganisaties, over gedetailleerde informatie. Daarom worden deze respondenten ook als experts beschouwd. De personen zijn dus op meerdere onderwerpen geïnterviewd, waarvan één van de onderwerpen het besluitvormingsproces is. Dit is echter niet altijd expliciet gedaan.

Wanneer het over de beschrijvende analyse gaat, worden de personen *respondenten* genoemd, wanneer het om de modelmatige analyse gaat, wordt gesproken van *experts*. Dit om het onderscheid duidelijk te maken. Torenvlied (2000, p.5) geeft aan dat experts over een grote hoeveelheid kennis beschikken over het beleidsterrein dat onderzocht wordt. Ook Stokman (1994) geeft aan dat het belangrijk is om met experts te spreken en niet bijvoorbeeld te volstaan met de bestudering van schriftelijke stukken.

In eerste instantie was het de bedoeling om meerdere experts te interviewen die een overkoepelend overzicht van het gehele 1F-debat hebben. Dat is op die manier niet gelukt, maar dit is opgevuld door middel van de interviews met experts die op deelonderwerpen dit overzicht hebben en door gebruik te maken van documenten. Een reden waarom het niet lukte meerdere experts te vinden die het overkoepelend overzicht hebben, was in de eerste plaats dat de personen niet vooruit wilden lopen op een debat dat nog niet was gevoerd. Dit

zou in hun ogen te veel speculeren worden. Daarnaast vonden geïnterviewden het een te gevoelig onderwerp om zich over uit te laten. Zij wilden niet aangeven wie welke positie zou gaan innemen, omdat ze zichzelf niet objectief genoeg vonden of omdat zij niet wilden dat bekend zou worden dat zij deze inschatting hadden gemaakt.

Door middel van de expert met het overkoepelende overzicht en de andere dertien experts is een zo compleet mogelijk overzicht gemaakt. Aangezien het hier echter om een voorspelling gaat – het debat moet immers nog plaatsvinden – zal de analyse die in hoofdstuk 5 plaatsvindt gedeeltelijk hypothetisch zijn. Wanneer partijen zich uiteindelijk niet blijken te herkennen in de inschatting die van hun positie, belang en macht is gemaakt, dan kan dit terecht zijn, omdat de benodigde informatie om een betere analyse te maken nog niet beschikbaar was.

1.4.4 Dataverwerking

Wanneer de data zijn verzameld moeten deze ook worden verwerkt. De informatie van de interviews is als volgt geanalyseerd. De uitspraken die over eenzelfde onderwerp werden gedaan tijdens één gesprek zijn gelabeld en bij elkaar geplaatst. Bij alle interviews is deze methode gehanteerd. Op deze manier konden de uitspraken van respondenten over een bepaald onderwerp met elkaar worden vergeleken en konden er uitspraken worden gedaan over de verschillende onderwerpen.

De informatie van de interviews voor de toepassing van de modellen is op verschillende manieren geanalyseerd. Voor de toepassing van het mediane kiezersmodel en het compromismodel is gebruik gemaakt van het statistische programma SPSS. Voor de toepassing van het twee-fasenmodel is gebruik gemaakt van het programma 'tfm'. Dit is een ouderwets MSDOS programma, waarmee de besluitvorming is te simuleren. In een tekstbestand wordt per issue het aantal actoren, posities, belang, informele macht, formele macht en het beleidsnetwerk ingegeven, en vervolgens kan het programma dit tekstbestand verwerken en de besluitvorming simuleren. Er wordt dan zichtbaar wat de beleidsposities van de verschillende actoren na een x aantal stemrondes is en wat de uitkomst van het collectieve besluit zal zijn. Op deze manieren zijn de verzamelde data geanalyseerd.

1.5 Betrouwbaarheid en validiteit

Bij een onderzoek is het heel belangrijk dat de data betrouwbaar en valide zijn. Hart 't, et al. (1998) geven aan dat betrouwbaarheid gaat over de uitsluiting van toevallige fouten. Deze toevallige fouten kunnen voortkomen uit fouten in waarnemingen. De respondent geeft bijvoorbeeld aan dat hij vindt dat gezinsleden na vijf jaar op individuele gronden beoordeeld moeten worden, terwijl hij bedoelde dat dit na tien jaar zou moeten, omdat hij zich vergiste. Het gaat hierbij dus om onjuiste uitspraken. Door zulk soort fouten in de waarnemingen hoeven de waarnemingsuitspraken echter niet te worden aangetast, omdat de fouten elkaar in evenwicht kunnen houden. De fouten tasten alleen de betrouwbaarheid van de uitspraken aan en er is sprake van onnauwkeurigheid. Hart 't, et al. (1998, p.178) omschrijven betrouwbaarheid als volgt: 'De *betrouwbaarheid* van waarnemingsuitspraken is de mate waarin die uitspraken gebaseerd zijn op waarnemingen die vrij zijn van toevallige fouten'.

Om de waarnemingen zo veel mogelijk vrij te maken van toevallige fouten is met een groot aantal organisaties gesproken, zowel in het kader van de beschrijvende als de modelmatige analyse. Bovendien is, wanneer tijdens een gesprek werd opgemerkt dat wat de respondent

zei niet met eerdere uitspraken overeenkwam, doorgevraagd op de uitspraken. Ook werden respondenten uitspraken van anderen voorgehouden, bijvoorbeeld wanneer wat de één zei in tegenspraak was met wat een ander zei. Dit is gedaan om de informatie op juistheid te controleren. Dit is een voordeel van interviews, bij een enquête zou de respondent immers een formulier invullen en kan een kruisje op de verkeerde plek neerzetten, zonder dat iemand daar achter komt. Daarnaast is van elk gesprek een verslag gemaakt dat naar de respondent is toegestuurd. Dit gaf de respondent de mogelijkheid te reageren op het verslag en eventuele fouten in de verslaglegging aan te geven.

Verder is de informatie van respondenten vergeleken met schriftelijke documenten van hun hand (bijvoorbeeld brieven die door organisaties naar de Tweede Kamerfracties zijn gestuurd). Er is dus op verschillende manieren informatie verzameld, die met elkaar vergeleken is. Hiermee is de betrouwbaarheid van het onderzoek zoveel mogelijk gewaarborgd.

Naast betrouwbaarheid, definiëren Hart 't, et al. (1998, p.179) ook het begrip *validiteit*. Zij omschrijven dit als volgt. 'De *validiteit* van een waarnemingsuitspraak is de mate waarin die uitspraak gebaseerd is op waarnemingen die vrij zijn van systematische fouten'. In tegenstelling tot de betrouwbaarheid gaat het hier dus niet om toevallige, maar om systematische fouten.

Bij het begrip validiteit zijn verschillende soorten te onderscheiden. Zo bestaat er *interne validiteit*. Hier gaat het erom of de waarnemingsuitspraak over wat er binnen het onderzoek gebeurt valide is. Hierbij gaat het er bijvoorbeeld om of de vragenlijst niet sturend is in een bepaalde richting, waardoor de antwoorden systematisch afwijken. Hier is aan voldaan door de vragen zo neutraal mogelijk te stellen. Dus niet 'wat vindt u goed aan het huidige beleid?', maar 'hoe denkt u over het huidige beleid?' Respondenten kunnen dan zelf aangeven wat ze goed of slecht vinden, zonder dat daar richting aan wordt gegeven. Wanneer een respondent alleen goede punten noemde is wel gevraagd of hij ook minder goede punten van het beleid kon noemen.

Naast interne, bestaat er ook *externe validiteit*. Hierbij gaat het erom of 'hetgeen in het onderzoek is gevonden ook geldig is onder andere omstandigheden, op andere tijden, op andere plaatsen en bij andere subjecten of objecten dan die welke de eenheden van het onderzoek waren. De validiteit van een algemene uitspraak betreft de mate waarin zij berust op gerechtvaardigde generalisaties van waarnemingsuitspraken' (Hart 't, et al., 1998, p.180). In dit onderzoek speelt de externe validiteit eigenlijk geen rol, omdat het hier om een heel specifiek onderwerp gaat dat nauwelijks gegeneraliseerd kan worden naar andere situaties.

De laatste vorm van validiteit die hier wordt besproken is *populatievaliditeit*. 'Dit betreft de validiteit van uitspraken op grond van gegevens bij bepaalde eenheden over bepaalde (groepen van) subjecten of objecten' (Hart 't, et al., 1998, p.185). Deze vorm van validiteit is gewaarborgd door met respondenten van uiteenlopende organisaties te spreken. Hiermee is voorkomen dat er een eenzijdig beeld van de problematiek en oplossingsmogelijkheden zou ontstaan. Met de genoemde zaken is er voor gezorgd dat de validiteit van het onderzoek voldoende is gewaarborgd.

1.6 Definities

In het onderzoek worden verschillende begrippen gebruikt. Deze zullen nu eerst nader worden toegelicht, zodat in de rest van het onderzoek duidelijk is wat waarmee wordt bedoeld.

- *1F-er*: elk persoon in Nederland die artikel 1F tegengeworpen heeft gekregen.

- *Gezinslid*: de partner en/of het kind van de persoon die artikel 1F-tegengeworpen heeft gekregen.

Voor de definitie van het begrip *oorlogsmisdrijven* wordt het boek *Evaluatie plan van aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven* gebruikt. Hier staat: 'Het plan van Aanpak 2002 verstaat onder 'oorlogsmisdrijven':

- Schending van wetten en gebruiken van de oorlog als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 8 en 9 van de Wet oorlogstrafrecht;
- Foltering als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 1 en 2 van de Uitvoeringswet folteringverdrag (gepleegd na 19-01-1989);
- Genocide als bedoeld en strafbaar gesteld in artikel 1 en 2 van de Uitvoeringswet genocideverdrag;
- Feiten, gepleegd na 1 oktober 2003, die vallen onder de Wet Internationale Misdrijven' (Wijers, p.10).

-*Vluchteling*: 'elk persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovengenoemde vrees niet wil invoeren of die, indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfsplaats had, daarheen niet kan, of uit hoofde van bovengenoemde vrees, niet wil invoeren' (artikel 1A, lid 2, van het Vluchtelingenverdrag en het Protocol inzake de status van vluchtelingen (31 januari 1967) zoals geciteerd in Lodder, 2005, p.14)

-*Verdragsvluchteling*: 'een vreemdeling die vluchteling is in de zin van het Vluchtelingenverdrag van Genève van 1951'. (Lodder, 2005, p.14)

-*Refoulementverbod*: artikel 33 uit Vluchtelingenverdrag dat als volgt luidt: 'geen der Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging' (Lodder, 2005, p.15).

-*1F-debat*: het debat dat in de Tweede Kamer wordt gevoerd naar aanleiding van de brief die de minister en staatssecretaris van Justitie op 9 juni naar de Tweede Kamer hebben gestuurd over het beleid dat zij voorstellen met betrekking tot de 1F-ers en hun gezinsleden.

1.7 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn de opzet en manier waarop het onderzoek is uitgevoerd uitgebreid aan gekomen en verantwoord. Er is duidelijk gemaakt dat dit onderzoek bestaat uit een beschrijvende en modelmatige analyse. Aan het eind van hoofdstuk 3 – de beschrijvende analyse – wordt duidelijk wat de drie controversiële issues zijn die centraal staan bij de modelmatige analyse. Maar eerst wordt nu ingegaan op de internationale regelgeving die van belang is in dit kader. Hoofdstuk 2 zal daarom meer juridisch van aard zijn.

2 Aanleiding en achtergrond van de 1F-problematiek

2.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is al het één en ander gezegd over de problemen die er rondom de 1F-ers zijn ontstaan. Dit hoofdstuk gaat in op de oorzaken die ten grondslag liggen aan de 1F-problematiek. Daarbij gaat het met name om meer *juridische* aspecten. Het gaat hierbij om internationale regelgeving op het gebied van vluchtelingen. Zoals duidelijk zal worden in dit hoofdstuk is een deel van de problemen namelijk niet te voorkomen, omdat er verschillende internationale regels zijn waar Nederland zich aan moet houden.

2.2 Regelgeving en internationale verdragen

De regelgeving rondom vluchtelingen is complex: er zijn veel regels en voorwaarden die meespelen op dit gebied. De regels worden echter nog complexer wanneer het gaat om vluchtelingen die onder artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève vallen. Hier wordt straks op ingegaan. Voor de duidelijkheid komt eerst aan bod in welke gevallen normaal gesproken aan een vreemdeling een verblijfsvergunning wordt verleend. In principe is het zo dat er op grond van artikel 29 Vreemdelingenwet een verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd kan worden verleend aan een vreemdeling:

- a) die verdragsvluchteling is;
- b) die aannemelijk heeft gemaakt dat hij gegronde redenen heeft om aan te nemen dat hij bij uitzetting een reëel risico loopt om te worden onderworpen aan folteringen, aan onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen;
- c) van wie naar het oordeel van de minister op grond van klemmende redenen van humanitaire aard die verband houden met de redenen van zijn vertrek uit het land van herkomst, in redelijkheid niet kan worden verlangd dat hij terugkeert naar het land van herkomst;
- d) voor wie terugkeer naar het land van herkomst naar het oordeel van de minister van bijzondere hardheid zou zijn in verband met de algehele situatie daar, of
- e) die als echtgenoot of echtgenote of minderjarig kind feitelijk behoort tot het gezin van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, die dezelfde nationaliteit heeft als die vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend;
- f) die als partner of als meerderjarig kind zodanig afhankelijk is van de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, dat hij om die reden behoort tot het gezin van deze vreemdeling, die dezelfde nationaliteit heeft als deze vreemdeling en gelijktijdig met deze vreemdeling Nederland is ingereisd dan wel is nagereisd binnen drie maanden, nadat aan de vreemdeling, bedoeld onder a tot en met d, de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd is verleend (Lodder, 2005, p.13).

Naast deze Nederlandse wet is er ook een aantal internationale regels waar Nederland zich aan moet houden. Deze regels beïnvloeden dan ook in sterke mate de Nederlandse regelgeving (Lodder, 2005). De belangrijkste verdragen waar het om gaat, zijn:

- het verdrag van Genève 1951 betreffende de status van vluchtelingen en het bijbehorende Protocol van New York van 1967 (Vluchtelingenverdrag);
- het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM);

-het Verdrag tegen foltering en andere wrede of ontorende behandeling;
-het internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR)' (Lodder, 2005, p.13).

Daarnaast heeft Nederland zich te houden aan de Overeenkomst van Dublin. Dit verdrag houdt verband met één van de afwijzingsgronden tot het verlenen van een verblijfsvergunning asiel. Dit mag namelijk indien: 'een ander land, partij bij het Vluchtelingenverdrag ingevolge een verdrag of een dit land en Nederland bindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie verantwoordelijk is voor de behandeling van de aanvraag' (Lodder, 2005, 18). Het doel van de overeenkomst is te voorkomen dat een asielzoeker van het ene naar het andere Europese land trekt, waarbij zijn asielaanvraag telkens opnieuw door een ander lidstaat wordt beoordeeld. Ook de andere landen die zijn aangesloten bij de Overeenkomst van Dublin moeten zich immers aan de internationale verdragen houden. Wanneer een ander lidstaat een vreemdeling op basis van die verdragen afwijst, wil men dus voorkomen dat deze persoon bij een andere lidstaat nogmaals gaat proberen toch een verblijfsvergunning te krijgen (Lodder, 2005).

Op basis van de net genoemde verdragen heeft Nederland zich te houden aan het *refoulementverbod*, dat in artikel 33 van het Vluchtelingenverdrag wordt genoemd. Op grond daarvan mag een vluchteling niet worden teruggezonden naar zijn land van herkomst als hij daar te vrezen heeft voor vervolging. Het artikel luidt namelijk als volgt: '1 Geen van de Verdragsluitende Staten zal, op welke wijze ook, een vluchteling uitzetten of terugleiden naar de grenzen van een grondgebied waar zijn leven of vrijheid bedreigd zou worden op grond van zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging. 2 Op de voordelen van deze bepaling kan evenwel geen aanspraak worden gemaakt door een vluchteling ten aanzien van wie er ernstige redenen bestaan hem te beschouwen als een gevaar voor de veiligheid van het land waar hij zich bevindt, of die, bij gewijsde veroordeeld wegens een bijzonder ernstig misdrijf, een gevaar oplevert voor de gemeenschap van dat land' (Lodder, 2005, p.15). Er is dus een aantal uitsluitingsgronden, op basis waarvan een vluchteling toch geen aanspraak kan maken op dit artikel. Een belangrijke reden tot uitsluiting is het al eerder genoemde artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag. 'Dit artikel heeft betrekking op een persoon ten aanzien van wie er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten, opgesteld om de bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties' (Lodder, 2005, p.15).

Wanneer artikel 3EVRM van toepassing is op de vreemdeling, is er echter wat anders aan de hand. Dit artikel is een absoluut artikel, dat niet opzij mag worden geschoven. Dit artikel is dus ook op 1F-ers van toepassing. In het artikel staat dat '*niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*'. Als een asielzoeker aannemelijk maakt dat hem in zijn land van herkomst een dergelijke behandeling in strijd met artikel 3EVRM te wachten staat, dan mag Nederland betrokkene niet uitzetten, omdat Nederland zich daarmee indirect schuldig zou maken aan schending

van artikel 3EVRM' (Lodder, 2005, p.16). Dit toont aan dat er twee artikelen met elkaar botsen. Aan de ene kant hebben de personen geen recht op verblijf in Nederland, aan de andere kant mogen ze niet worden uitgezet. Dit alles heeft de volgende consequentie:

'Als verwijdering naar het land van herkomst strijd zou opleveren met artikel 3 van het EVRM wordt niet uitgezet, maar wordt ook geen vergunning verleend. Op betrokkene rust zelf de verplichting Nederland te verlaten'

(Lodder, 2005, p.15)

Dit is dan ook precies de aanleiding voor de 1F-problematiek. De personen worden zelf geacht het land verlaten, maar wanneer zij dat niet doen, kunnen daar geen consequenties aan worden verbonden: Nederland kán hen namelijk niet uitzetten wanneer artikel 3EVRM van toepassing is, dit terwijl Nederland geen gastland voor (vermeende) oorlogsmisdadigers wil zijn.

Naast dat personen vanwege artikel 3EVRM niet uitgezet kunnen worden – een gevolg van internationale regelgeving – zijn er ook personen die om meer praktische redenen niet uitgezet kunnen worden, bijvoorbeeld omdat het land van herkomst de personen niet meer terugneemt. Ook dit is aanleiding voor de 1F-problematiek. Het gevolg is namelijk hetzelfde als wanneer artikel 3EVRM van toepassing is, namelijk dat de persoon in kwestie illegaal in Nederland verblijft, zonder dat er zicht is op verandering.

2.3 Illegaliteit zonder einde

Wanneer 1F-ers het land niet kunnen (of willen) verlaten, verdwijnen zij in de praktijk veelal in de illegaliteit. Een gedeelte van de 1F-ers is daarbij tot ongewenst persoon verklaard⁸ (NJCM, 2008). Sinds 2006 is het namelijk zo dat vreemdelingen door de IND in zaken waarin artikel 1F wordt tegengeworpen, standaard ongewenst worden verklaard (TK, 2006-2007, 30 800 VI, nr. 31). Dit geldt niet voor eventuele gezinsleden. 'Een ongewenstverklaring is een (administratieve) maatregel die ten doel heeft vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven, uit Nederland te weren. Door de ongewenstverklaring wordt het verblijf in en illegale terugkeer naar Nederland van de vreemdeling strafbaar⁹. Personen die ongewenst zijn verklaard, kan dan ook een gevangenisstraf van ten hoogste zes maanden worden opgelegd, volgens artikel 197 van het Wetboek voor Strafrecht. De vluchteling verblijft na het verkrijgen van een ongewenstverklaring dus onrechtmatig in Nederland. Het gevolg daarvan is dat de aanvragen voor een verblijfsvergunning niet verder worden behandeld (Amnesty International, 2007). Verder hebben ongewenstverklaarde personen – net als hier illegaal verblijvende personen – veel minder rechten dan mensen die legaal in Nederland verblijven. Zo mogen zij niet werken en hebben ze geen recht op woonruimte of een uitkering. Wel behouden illegalen het recht op medische verzorging en kinderen eveneens op onderwijs. De ongewenstverklaring zou als prikkel moeten dienen om Nederland te verlaten. In de praktijk blijkt dit echter lang niet altijd zo te zijn, omdat de persoon Nederland bijvoorbeeld niet kan of mag verlaten. Zonder zicht op een eind – de tegenwerping van artikel 1F houdt namelijk niet na een bepaald termijn op – verblijft de persoon in kwestie dus in een juridisch

⁸ http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/Een_ongewenstverklaring_wat_betekent_dat.asp, bericht van 23-08-2007.

⁹ <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel>, bezocht 18 februari 2008.

niemandsland. In bepaalde gevallen is dit een gevolg van twee internationale verdragen waar Nederland niet om heen kan: aan de ene kant heeft de 1F-er geen recht op een verblijfsvergunning op grond van artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag, maar aan de andere kant kan de 1F-er ook niet worden uitgezet op grond van artikel 3EVRM dat personen beschermt tegen onmenselijk lijden. De oorzaak van de 1F-problematiek is in deze gevallen dan ook niet weg te nemen.

2.4 Rechten van gezinsleden

De gezinsleden van de 1F-ers nemen in de problematiek een bijzondere plaats in. Zij hebben recht op een verblijfsvergunning wanneer sprake is van hen persoonlijk betreffende gronden als bedoeld in artikel 29, eerste lid onder a, b en c. Vreemdelingen die onder d, e of f vallen van dit artikel hebben geen recht op een verblijfsvergunning, omdat in deze gevallen het belang van de openbare orde zwaarder weegt (Ministerie van Justitie, 2008). Het gaat hierbij om het artikel dat in paragraaf 2.2 aan bod is gekomen. Bovendien kan ook de aanvraag voor (verlenging van) een verblijfsvergunning regulier van deze vreemdeling zelf of van zijn gezinsleden worden afgewezen (Lodder, 2005). 'Met deze combinatie van regelgeving heeft de wetgever beoogd het praktische belang van artikel 1F te waarborgen. Door niet alleen betrokkene zelf, maar ook zijn gezinsleden een vergunning te weigeren wordt vermeden dat hij feitelijk voor langere tijd in Nederland kan blijven' (Lodder, 2005, p.15). Het gaat hierbij om het belang van de openbare orde op grond van het openbare-ordebeleid, zoals dit is neergelegd in artikel 3.77, eerste lid, onder a, Vb 2000 (Ministerie van Justitie, 2008, p.29). Men wil door middel van het openbare-ordebeleid voorkomen dat 1F-ers gebruik kunnen maken van voorzieningen van gezinsleden. De gezinsleden van 1F-ers vallen dan ook niet onder het generaal pardon.

Een andere achterliggende gedachte van het huidige beleid omtrent gezinsleden heeft te maken met het recht op gezinsleven. Dit staat omschreven in artikel 8EVRM. 'Eén van de achterliggende gedachten achter deze risicoaansprakelijkheid lijkt te zijn dat verblijfsverlening aan de kinderen van een persoon op wie artikel 1F Vluchtelingenverdrag is vastgesteld mogelijke implicaties heeft ten aanzien van het recht op eerbiediging van het gezinsleven ex artikel 8EVRM; oftewel de ouder zou door het invoeren van artikel 8EVRM wellicht toch in het bezit moeten worden gesteld van een verblijfsvergunning (er zou een positieve verplichting op de Nederlandse staat rusten om de ouder toe te staan gezinsleven in Nederland uit te oefenen)' (Van Eik, 2008, p.20). De Nederlandse regering houdt daarom vooralsnog vast aan het beleid om ook de kinderen en/of partner geen verblijfsvergunning te verlenen. Het hoeft echter niet zo te zijn dat 1F-ers zich kunnen beroepen op artikel 8EVRM om op die manier aan een verblijfsvergunning te komen. De minister en staatssecretaris schrijven namelijk dat artikel 8EVRM een individuele belangenafweging vereist, waarbij alle relevante belangen moeten worden meegewogen. 'Uit jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat het belang van de openbare orde in sommige gevallen zwaarder weegt dan het belang van de vreemdeling bij uitoefening van diens gezinsleven' (Ministerie van Justitie, 2008, p.32).

Het is echter wel waarschijnlijk dat er een verandering gaat komen van het huidige beleid. Minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak (2008) hebben namelijk in de brief die zij op 9 juni 2008 naar de Tweede Kamer hebben gestuurd, aangegeven dat zij van mening zijn dat gezinsleden na een termijn van tien jaar op individuele gronden beoordeeld zouden moeten worden.

2.5 Rechten van kinderen

In paragraaf 2.4 is al het één en ander gezegd over de rechten van gezinsleden, waar kinderen ook toe behoren. In deze paragraaf wordt echter nog dieper ingegaan op de rechten die er specifiek voor kinderen bestaan. Hiervoor bestaan namelijk ook verschillende verdragen. Daarbij is het steeds de vraag welk verdrag op een bepaald moment zwaarder weegt, ook in vergelijking met de verdragen die voor de ouder(s) gelden. De verschillende verdragen zijn namelijk niet altijd even consequent. In sommige gevallen moet de rechter dan ook een uitspraak doen, omdat er een afweging moet worden gemaakt.

Veel kinderen van 1F-ers verblijven hier al zo'n tien jaar of zijn hier zelfs geboren. Verschillende organisaties als het NJCM en Unicef Nederland achten het in strijd met het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind (IVRK) om kinderen uit te zetten, die hier al langere tijd (circa vijf jaar), verblijven, en gewend zijn geraakt in de Nederlandse samenleving (Unicef Nederland, 2008). Volgens Unicef Nederland (2008) zou een gedwongen terugkeer schadelijk zijn voor de kinderen. Zoals hierboven al beschreven hebben mensen recht op een gezinsleven, volgens artikel 8 EVRM. 'Artikel 8EVRM gaat behalve over een gezinsleven tevens over respect voor het privé-leven van het kind, een recht dat ook in artikel 16IVRK is terug te vinden' (Van Os, 2008, p.6). De Nederlandse overheid is tevens op basis van het IVRK verplicht om het belang van het kind zwaarder te laten wegen dan het eigen belang, bijvoorbeeld bij een restrictief toelatingsbeleid (Unicef Nederland, 2008). Het NJCM (2008) maakt in een brief daarbij op dat scheiding van ouders en kind op grond van artikel 9 in het IVRK mogelijk is als deze in het belang van het kind is. Dit is bij in Nederland gewortelde kinderen van 1F-ers niet ondenkbaar, aldus het NJCM (2008).

Aan de ene kant hebben kinderen dus recht op een beschermd privé- en gezinsleven en kan het voor hen beter zijn met de ouders mee te vertrekken naar het land van herkomst. Maar aan de andere kant zijn zij hier vaak ingeburgerd en zou het moeilijk kunnen zijn om terug te keren naar een veelal (streng)islamitisch land. Op grond van artikel 9IVRK zou het dan weer mogelijk zijn om kinderen en ouders te scheiden, als dat in het belang van het kind is. In dat geval zou de ouder die artikel 1F niet tegengeworpen heeft gekregen hier met het kind kunnen blijven en de 1F-er kunnen terugkeren.

2.6 Tot slot

De 1F-problematiek gaat dus over meer dan alleen de 1F-er. Ook voor zijn eventuele partner en/of kind(eren) heeft de kwestie vaak grote gevolgen. In dit hoofdstuk is de juridische kant van de 1F-problematiek uiteengezet. Er is laten zien welke verdragen de aanleiding vormen van de problematiek: de 'botsing' tussen artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag en artikel 3EVRM. Daarnaast zijn ook andere verdragen die van belang zijn aan bod geweest. In het volgende hoofdstuk komt de beschrijvende analyse aan bod. Hier wordt uiteengezet wat het huidige beleid is, wordt er dieper ingegaan op de problematiek en komen oplossingen die de verschillende organisaties voor ogen hebben aan bod. Aan het eind van het hoofdstuk – in paragraaf 3.10 – wordt vervolgens duidelijk welke drie controversiële issues hieruit voortvloeien. Dit zijn de issues waar het 1F-debat – naar alle waarschijnlijkheid¹⁰ – over gevoerd gaat worden.

¹⁰ Het debat is nog niet gevoerd, vandaar dat niet met volle zekerheid gezegd kan worden dat het debat hier over gaat. In de praktijk kunnen issues toch controversieel zijn, daar waar ze dat eerst niet leken te zijn.

3 Beschrijvende analyse: problemen en mogelijke oplossingen in kaart gebracht

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de juridische kant die aanleiding vormt voor de 1F-problematiek uiteengezet. Het hoofdstuk dat voor u ligt is een uitgebreid hoofdstuk waarin veel zaken van de 1F-problematiek aan bod komen. Zo wordt er ingegaan op de tegenwerping van artikel 1F, het omstreden ambtsbericht Afghanistan, de mogelijkheden om tot vervolging en uitzetting over te gaan, de situatie die ontstaat wanneer deze zaken niet mogelijk zijn, of in ieder geval niet gebeuren en de situatie van de gezinsleden van de 1F-ers. Hierbij is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen en van interviews. Het gaat om de interviews die met de organisaties gehouden zijn voor de beschrijvende analyse, zoals vermeld in hoofdstuk 1. Op basis hiervan is de situatie zo goed mogelijk in kaart gebracht. De problematiek wordt vanuit verschillende invalshoeken benaderd, doordat de organisaties waarmee is gesproken de problematiek elk op hun eigen manier bekijken.

Het hoofdstuk begint algemeen met een overzicht van de huidige stand van zaken en eindigt specifiek met de drie controversiële issues. Deze issues volgen logischerwijs uit de beschrijvende analyse en vormen het uitgangspunt van de modelmatige analyse.

3.2 1F-ers in Nederland

In de jaren negentig zijn er veel Afgaanse vluchtelingen, na de val van het communistische regime in dat land, naar Nederland gekomen. Deze personen kregen in Nederland de vluchtelingenstatus, omdat de personen die voor de communisten hadden gewerkt, na de val van het regime, gevaar liepen in eigen land. Later ging Nederland anders tegen de vluchtelingen uit Afghanistan aankijken. In een uitzending van Brandpunt uit 1994¹¹ wordt het volgende gezegd *'zowat de complete top van de vroegere geheime dienst van Afghanistan blijkt in Nederland asiel te hebben aangevraagd. Het gaat om generaals die mede verantwoordelijk worden gehouden voor het communistische schrikbewind dat in de jaren 80 aan 1,5 miljoen Afghanen het leven kostte'*. In 1994 ontstond er maatschappelijke onrust. Zo bleek het soms voor te komen dat slachtoffers hun beulen in Nederland tegenkwamen, terwijl misdadigers een verblijfsvergunning kregen.

De grootste en bekendste veiligheidsdiensten uit Afghanistan zijn de Khadimat-e Atal'at-e Dowlati (KhAD) en de Wazarat-e Amani-iat-e Dowlati (WAD). Veel van de vluchtelingen uit Afghanistan hebben voor (één van) deze diensten gewerkt en zich wellicht persoonlijk schuldig gemaakt aan het plegen van oorlogsmisdrijven.

In Nederland concentreert het 1F-probleem zich dan ook met name op personen uit Afghanistan. Andere landen waar 1F-ers vandaan komen zijn bijvoorbeeld Irak, Angola, Iran, Congo, Rwanda en Sierra Leone. Maar veruit de grootste groep 1F-ers bestaat uit personen die afkomstig zijn uit Afghanistan en daar hebben gewerkt bij de KhAD of de WAD. Onder deze veiligheidsdiensten zijn mensenrechten geschonden. Personen die hier aan hebben meegewerkt kunnen artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève tegengeworpen krijgen en op basis daarvan hoeft Nederland hen geen verblijfsvergunning te geven. Over de veiligheidsdiensten in Afghanistan, ten tijde van het communistische regime, is op 29 februari 2000 een ambtsbericht uitgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Op basis van dit ambtsbericht krijgt in principe iedereen die bij de KhAD of de WAD heeft

¹¹ Fragment getoond in tv-uitzending 'Nova' op 20 mei 2008.

gewerkt met een functie van onderofficier of hoger, artikel 1F-tegengeworpen. Hier wordt echter de nodige kritiek op geleverd, die niet door iedereen wordt gedeeld. De kern van de van de problematiek is dat mensen uit Afghanistan categoriaal artikel 1F tegengeworpen krijgen, op basis van een ambtsbericht waar niet iedereen vertrouwen in heeft en de bewijslast om van de 1F-status af te komen is omgekeerd. Bij personen die uit andere landen afkomstig zijn spelen deze problemen eigenlijk niet, omdat voor andere landen niet van die stellige ambtsberichten bestaan als over Afghanistan.

Voor veel 1F-ers – ongeacht het land waar zij vandaan komen – ontstaan er problemen wanneer de personen niet worden vervolgd en/of uitgezet. De personen blijven dan in Nederland, terwijl dat niet is toegestaan. Wat er in deze gevallen met de 1F-ers moet gebeuren (en hun eventuele gezinsleden, die hier in bepaalde gevallen ook niet mogen blijven), daar zijn de betrokken actoren het niet allemaal over eens. Dit zijn dan ook punten van discussie. Deze discussiepunten worden in hoofdstuk 5 geanalyseerd. Daarbij wordt aan de hand van modellen voorspeld wat op elk punt van discussie de mogelijke uitkomst kan worden. In dit hoofdstuk worden deze controversiële issues beschreven.

3.3 Aantal 1F-ers en gezinsleden

Lange tijd is er veel onduidelijkheid geweest over het aantal 1F-ers dat in Nederland verbleef en hoeveel gezinsleden deze personen bij elkaar hebben. Over het algemeen worden er aantallen van 500-1000 genoemd. Dit blijkt in werkelijkheid redelijk te kloppen. Toen de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) in mei 2008 met haar advies aan de staatssecretaris kwam, waren daarin overzichten opgenomen met de werkelijke aantallen 1F-ers. De IND heeft deze cijfers in kaart gebracht. De nu genoemde getallen en informatie komen rechtstreeks uit het rapport van de ACVZ (2008, p.15 e.v.). In het rapport wordt aangegeven dat er de afgelopen tien jaar aan ongeveer 850 vreemdelingen artikel 1F is tegengeworpen. In 150 gevallen heeft die beslissing geen stand gehouden. Er staan nu dus circa 700 1F-ers in het IND informatiesysteem geregistreerd, waarbij in enkele gevallen de toepassing van het artikel nog niet onherroepelijk is geworden.

Van de 700 1F-ers zijn er 350 waarvan de IND aanneemt dat ze niet langer in Nederland verblijven: van hen is geen adres in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) bekend. Van 120 van de 350 is bekend dat zij Nederland aantoonbaar hebben verlaten. Van de andere 230 personen is alleen bekend dat zij 'met onbekende bestemming zijn betrokken'. In ieder geval verblijven de overige 350 1F-ers nog in Nederland. 100 van hen voeren nog een verblijfsprocedure en gedurende die tijd mogen ze in Nederland blijven. De andere 250 zijn uitgeprocedeerd en een deel daarvan is ongewenst verklaard. Zij mogen dus niet meer in Nederland blijven. Voor 40 van deze 250 personen staat artikel 3EVRM uitzetting in de weg, 25 van hen komen uit Afghanistan. Voor hen bestaat dus het grootste probleem: ze krijgen geen verblijfsvergunning en mogen hier ook niet blijven, maar vanwege het gevaar mogen ze ook niet worden uitgezet. Bij 180 personen staat artikel 3EVRM uitzetting niet in de weg. 125 van deze 180 personen komen uit Afghanistan, veruit het grootste deel dus. Dan blijven er nog 30 (waarvan 20 Afghanen) van de 250 personen over. Voor hen moet de beoordeling in het kader van artikel 3EVRM nog plaatsvinden.

Bovenstaande getallen zijn in tabelvorm weergegeven. Daarbij zijn telkens ook de drie belangrijkste nationaliteiten, die de 1F-ers uit de betreffende categorie hebben, weergegeven. De tabel is op de volgende pagina te vinden.

Tabel 1: aantal 1F-ers in Nederland en hun status

Ongeveer 350 1F-ers verblijven in Nederland	Ongeveer 250 personen	Ongeveer 40 personen wel sprake van artikel 3EVRM beletsel tot uitzetting	<u>Belangrijkste Nationaliteit:</u>		
			Afghaanse	25	
			Iraanse	<5	
			Irakese	<5	
	geen rechtmatig verblijf	Ongeveer 180 personen	geen sprake van artikel 3EVRM beletsel tot uitzetting	Afghaanse	125
				Irakese	<10
			Angolese	<10	
		Ongeveer 30 personen nog geen artikel 3EVRM beoordeling	Afghaanse	20	
			Irakese	<5	
100 personen in procedure met vooralsnog rechtmatig verblijf					

Naast de 1F-ers zelf verblijven ook hun gezinsleden in bepaalde gevallen onrechtmatig in Nederland. Wanneer zij geen zelfstandige asielfronden hebben, of individuele gronden gebaseerd op artikel 29, eerste lid, onder d, e en f, Vreemdelingenwet 2000, is hun status – wanneer ze die in eerste instantie wel hadden – ingetrokken op het moment dat de partner/ouder artikel 1F tegengeworpen kreeg. Deze personen vallen dan ook niet onder het generaal pardon. Wanneer de 1F-er direct bij aanvraag van een verblijfsvergunning artikel 1F kreeg tegengeworpen, is het gezinslid ook op bovengenoemde gronden een verblijfsvergunning onthouden. De 250 1F-ers die zijn uitgeprocedeerd en zeker hier in Nederland verblijven, hebben bij elkaar 800 gezinsleden die op enig moment een verblijfsprocedure hebben gevoerd. Van 250 van deze gezinsleden is geen GBA-adres bekend. Het is niet bekend of zij nog wel in Nederland verblijven. Van de overige 550 verblijven 340 gezinsleden rechtmatig in Nederland. 260 van deze gezinsleden zijn in het bezit gesteld van een verblijfsvergunning en/of zijn genaturaliseerd. De andere 80 personen uit deze groep voeren nog een verblijfsprocedure, waardoor ze in ieder geval nu nog rechtmatig in Nederland verblijven. De overgebleven 210 personen hebben geen rechtmatig verblijf in Nederland. Deze getallen zijn ook weergegeven in een tabel, die op de volgende pagina te vinden is.

Tabel 2: aantal gezinsleden van 1F-ers en hun status

Ongeveer 550 gezinsleden verblijven in Nederland	Ongeveer 340 gezinsleden met rechtmatig verblijf	Ongeveer 260 gezinsleden met verblijfstitel of genaturaliseerd
		Ongeveer 80 personen in procedure met vooralsnog rechtmatig verblijf
	Ongeveer 210 gezinsleden geen rechtmatig verblijf	

3.3.1 Relatief groot aantal 1F-gevallen

De bovenstaande gegevens laten zien dat er in absolute aantallen niet zo veel 1F-ers en gezinsleden in Nederland zijn. Ook al gaat het om een kleine groep mensen, Nederland kent in relatie tot andere landen wel een groot aantal 1F-gevallen. Dit wordt door de respondenten van de interviews die zijn gehouden verschillend geïnterpreteerd. Sommige organisaties gaven tijdens het gesprek aan dat dit laat zien dat Nederland voorop loopt met haar 1F-beleid. Andere organisaties zeggen dat dit laat zien dat Nederland het artikel te vaak gebruikt.

Positief is bijvoorbeeld FAVON¹². Zij geeft aan dat het Nederlandse beleid voorop loopt wanneer dit met andere landen wordt vergeleken. Nederland is een voorbeeldland omdat het oorlogsmisdadigers uitsluit van verblijfsrecht. Nederland staat volgens FAVON in Afghanistan dan ook bekend als een land dat goed met de slachtoffers van de KhAD en de WAD omgaat, als een land dat zorgt voor rechtvaardigheid. De mensen in Afghanistan zijn dan ook heel bezorgd over wat Nederland gaat doen. Zij zijn bang dat Nederland een slecht voorbeeld gaat geven, de 1F-ers niet langer als oorlogsmisdadigers behandelt en dat andere Europese landen dit voorbeeld zullen volgen. 'Als Nederland een verkeerde aanpak kiest is dat een grote teleurstelling voor de slachtoffers in Afghanistan', aldus FAVON.

De IND geeft aan dat Nederland qua beleid voorop loopt wanneer dit met andere Europese landen wordt vergeleken. Andere Europese landen hebben dan ook veel aandacht voor het Nederlandse beleid. Dit geven ook andere organisaties aan, zij het dat die dit met meer zorgen doen. Zij vrezden namelijk – en dit is in Engeland ook al gebeurd, vertelde een organisatie – dat andere landen eveneens mensen gaan weren op basis van het Nederlandse ambtsbericht. Dit terwijl er twijfels bestaan over de betrouwbaarheid van het bericht.

Veel vluchtelingenorganisaties vatten het dan ook helemaal niet zo positief op dat Nederland veel 1F-ers kent. Zij vinden dat Nederland het artikel veel te veel toepast, daar waar een restrictieve toepassing het uitgangspunt van het beleid is (Tweede Kamer, 19637, 295). Kerk in Actie zegt hierover het volgende: 'Verder moet Nederland zich diepgaand houden aan de conventie, aan hoe die is bedoeld. Niet om 'zomaar' toe te passen, maar heel zorgvuldig en sporadisch. Nederland heeft de vloer aangeveegd met het artikel'.

¹² Interview gehouden op 21 april 2008.

Het handboek van de UNHCR zegt ook dat artikel 1F restrictief moet worden toegepast. Dit gebeurt nu echter niet, geeft de UNHCR aan.

Ook in de Tweede Kamer is gesproken over het relatief groot aantal 1F-ers in Nederland in vergelijking met andere Europese landen. Op 13 augustus 2007 heeft de minister van Justitie Hirsch Ballin in een brief aan de Tweede Kamer¹³ het volgende laten weten naar aanleiding van een questionnaire die is ingevuld door België, Cyprus, Denemarken, Estland, Finland, Frankrijk, Hongarije, Ierland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Spanje, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Zwitserland. Uit deze gegevens blijkt dat alleen Luxemburg, net zoals Nederland, de personen standaard ongewenst verklaart. Verder blijkt dat de genoemde landen artikel 1F niet tot weinig toepassen en dat het daarbij doorgaans om een beperkt aantal zaken gaat. Ook blijkt uit het onderzoek dat het haast nooit voorkomt dat één van de genoemde landen een persoon aan wie artikel 1F is tegengeworpen kan uitzetten, omdat dat bijna altijd schending van artikel 3EVRM inhoudt. België en Zwitserland dragen de 1F-dossiers, net als Nederland standaard over aan het Openbaar Ministerie. Andere landen bekijken per zaak of dat moet gebeuren. Hieruit blijkt dus dat Nederland vrij strikt omgaat met 1F-ers in vergelijking met andere landen.

Uit de verschillende reacties op het feit dat Nederland relatief veel 1F-ers kent, blijkt dat het belangrijk is om te motiveren waarom mensen deze status hebben. Wanneer personen daadwerkelijk oorlogsmisdaden hebben gepleegd is het terecht dat zij de 1F-status krijgen, vinden alle vluchtelingenorganisaties. Zij vragen zich alleen wel af hoe het kan dat Nederland zoveel meer 1F-ers kent dan andere landen en of de categoriale toepassing van het artikel op de personen uit Afghanistan – hier wordt in de volgende paragraaf uitgebreid op ingegaan – hier wellicht iets mee te maken heeft. Andere organisaties vinden echter dat Nederland voorop loopt en andere Europese landen te weinig doen aan het tegengaan van het verstrekken van een verblijfsvergunning aan oorlogsmisdadigers.

De oplossingen, voor personen met de 1F-status, die door verschillende organisaties worden aangedragen komen later in dit hoofdstuk aan bod. Eerst zal in worden gegaan op het ambtsbericht Afghanistan, dat een belangrijke plaats inneemt in de hele 1-F discussie en problematiek.

3.4 Het ambtsbericht Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29 februari 2000

Deze paragraaf gaat over het ambtsbericht Afghanistan. Het ambtsbericht is op 29 februari 2000 uitgebracht door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er zal een uitgebreide uiteenzetting van het ambtsbericht worden gegeven, waarin de zaken die de respondenten tijdens de interviews naar voren brachten, zijn verweven. Het ambtsbericht komt uitgebreid aan bod omdat het ten grondslag ligt aan de problemen rond de 1F-ers. Veel organisaties zijn namelijk van mening dat het ambtsbericht niet betrouwbaar is, wat zou inhouden dat mensen nu wellicht ten onrechte de 1F-status hebben. Het is namelijk zo dat bijna alle personen uit Afghanistan, die de 1F-status hebben, dit artikel tegengeworpen hebben gekregen op grond van dit ambtsbericht. De kritiek op het ambtsbericht en de vraag of er daarom een actualisering van het bericht nodig is, komen later dit hoofdstuk aan bod. Dan zal ook blijken dat dit één van de controversiële issues is.

¹³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30800 VI, nr. 123.

3.4.1 Inleiding ambtsbericht Afghanistan

Het ambtsbericht Afghanistan heeft betrekking op de veiligheidsdiensten de KhAD en de WAD die tijdens het communistische bewind (1978-1992) in Afghanistan actief waren. De KhAD is in 1980 opgericht en werd in 1986 omgevormd tot een ministerie: de WAD. In het 28 pagina's tellende bericht staat de vraag centraal *'of en zo ja welke voormalige medewerkers van de Afgaanse veiligheidsdiensten, in het bijzonder die van de KhAD en de WAD, zich schuldig hebben gemaakt aan schendingen van de mensenrechten'* (p.2)¹⁴. In het document wordt uiteengezet wat de geschiedenis is van de veiligheidsdiensten onder de verschillende presidenten die in deze periode aan de macht zijn geweest, te weten Taraki, Amin, Karmal en Najibullah. Daarna komen de taakomschrijving, de organisatiestructuur, de rekrutering en opleiding van officieren, de ondervragings- en detentiecentra en de verhoormethodes van de KhAD en de WAD aan bod. Op grond van deze informatie wordt vervolgens vastgesteld welke groepen binnen de KhAD en de WAD daadwerkelijk hebben deelgenomen aan de mensenrechtenschendingen die destijds onder verantwoordelijkheid van deze dienst en dit ministerie zijn gepleegd. Tenslotte wordt in het ambtsbericht ingegaan op de veiligheid van de personen die bij deze diensten hebben gediend, wanneer zij zouden terugkeren naar Afghanistan.

3.4.2 Veiligheidsdiensten

De KhAD en de WAD waren veiligheidsdiensten, waarvan de eerste door president Karmal, die in 1980 aantrad, is opgericht. Zijn opvolger Najibullah (1986) heeft de KhAD omgevormd tot een afzonderlijk ministerie: de WAD. Het was de taak van de KhAD en de WAD om het voortbestaan van het communistische bewind zowel op de korte als op de lange termijn te waarborgen. *'In de praktijk betekende dit dat de KhAD en de WAD de vijanden van dit bewind dienden op te sporen en uit te schakelen. Bij de uitvoering van hun taak beschikten de KhAD en de WAD over bijna onbeperkte volmachten, waar zij ruim gebruik van maakten. Een vage verdenking tegen iemand was reeds voldoende om tot zijn of haar arrestatie en detentie over te gaan. Op deze wijze creëerde de KhAD en de WAD een klimaat van terreur dat tot doel had elk verzet onder de burgerbevolking bij voorbaat in de kiem te smoren. Vanwege hun verantwoordelijke taak waren de KhAD en de WAD elite-onderdelen binnen het communistische staatsapparaat'* (p.16).

De veiligheidsdienst bestond uit verschillende directoraten, met elk hun eigen taken. Zo kende de WAD drie directoraten-generaal, namelijk het directoraat-generaal Veiligheid, het directoraat-generaal Militaire Veiligheid en het directoraat-generaal Binnenlandse Zaken. Bij laatstgenoemd directoraat-generaal waren de taken verdeeld over een flink aantal directies, die op hun beurt weer uit afdelingen konden bestaan. Sommige directies werkten als onafhankelijke directies, vermoedelijk onder de verantwoordelijkheid van minister Yaqubi of één van zijn plaatsvervangers. De diensten moesten alle bijdragen aan de bescherming van het communistische bewind en zij onderhielden dan ook goede relaties met zowel de algemene inlichtingendienst (KGB) als met de militaire inlichtingendienst van de Sovjet-Unie (GRU). *'Vele kaderfunctionarissen werden in hun dagelijkse werkzaamheden ondersteund door Sovjetbeambten. Met hulp van de Sovjets groeiden de KhAD en de WAD uit tot buitengewoon efficiënte, meedogenloze en soepel opererende veiligheidsdiensten,*

¹⁴ Wanneer er alleen naar een paginanummer wordt verwezen, betreft het een pagina uit het ambtsbericht Afghanistan van 29 februari 2000. In de bronvermelding wordt als volgt naar het ambtsbericht verwezen: *'Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000). Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29-02-00'*.

wordt in het ambtsbericht aangegeven. Ook nadat de laatste Sovjetroepen zich in februari 1989 uit Afghanistan hadden teruggetrokken bleef de WAD financiële en materiële steun uit de Sovjet-Unie ontvangen' (p.9). De Sovjet-Unie had dus grote invloed op de diensten in Afghanistan, zowel tijdens het bewind als daarna.

3.4.3 Omvang van de veiligheidsdiensten

De veiligheidsdiensten zijn erg groot geweest, waarbij de KhAD en de WAD zowel wat betreft hun budget als wat betreft menskracht de grootste diensten van Afghanistan waren¹⁵. Hoewel het moeilijk is om precies aan te geven hoeveel Afghanen in dienst waren van de KhAD en de WAD worden er in de literatuurlijst van het ambtsbericht (noot 18, p.23) wel getallen genoemd. Aan een Franse journalist werd in 1983 verteld dat in de hoofdstad Kabul de KhAD over 10.000 medewerkers beschikte. Dat zou betekenen dat 1 op de 150 inwoners een medewerker van de KhAD was. 'Schattingen van (westerse) waarnemers duiden op 25.000 à 60.000 tot zelfs 150.000 personen die werkzaam waren voor de KhAD en de WAD. Per provincie zouden er gemiddeld zo'n 1.000 officieren en onderofficieren werkzaam zijn de KhAD/WAD, waarbij de ene provincie er dus een hogere bezetting had dan de andere (UNHCR, 2008). Met name in Kabul waren de KhAD en de WAD goed vertegenwoordigd' (p.18). Ook al zijn de precieze getallen niet duidelijk, wel is te zien dat er heel veel mensen werkzaam zijn geweest bij de KhAD en de WAD. Er was ook wel een groot aantal medewerkers nodig, want als het ambtsbericht geeft aan dat 'het doel van de KhAD en de WAD was om binnen elke familie in Kabul over een informant te beschikken. Om dit doel te verwezenlijken, wierven de KhAD en de WAD op grote schaal informanten. Zij werden geacht hand- en spandiensten te verlenen, zoals het vergaren van informatie over collega's en burens' (p.9). Bovendien waren in vrijwel elk kantoor en klaslokaal in Kabul medewerkers van de geheime dienst aanwezig, wordt in het ambtsbericht aangegeven. Ook het aantal mensen dat gevangen werd gehouden moet heel hoog zijn geweest. Een respondent vertelde¹⁶ namelijk dat alleen al in de gevangenis in Kabul plaats was voor 30.000 tot 35.000 gevangenen en dat deze gevangenis veertien jaar helemaal vol heeft gezeten.

3.4.4 Misdaden

Het ambtsbericht beschrijft wat voor misdaden er door personen die in dienst waren van de KhAD en de WAD zijn gepleegd. Het gaat hier om ernstige schendingen van de mensenrechten geven ook vluchtelingenorganisaties aan. 'Bij de keuze van hun martelmethodes legden de agenten van de KhAD en de WAD een grote inventiviteit aan de dag. De veelal bizarre methodes die de KhAD en de WAD gebruikten, zijn reeds uitgebreid beschreven door mensenrechtenorganisaties zoals Amnesty International en door de Speciale Rapporteur van de VN Mensenrechtencommissie' (p.11). In het ambtsbericht worden ook technieken genoemd die werden toegepast, zoals in de volgende passage:

'Een eenvoudige, maar effectieve manier om personen tot bekentenis te dwingen waren harde vuistslagen op het lichaam en het gezicht van de verdachte. De vuistslagen waren dikwijls zo krachtig en hielden zo lang aan, dat de verdachte het bewustzijn verloor. Nadat de verdachte weer bij kennis was gekomen, werd de behandeling zonodig herhaald. In plaats van hun blote

¹⁵ Er waren nog meer veiligheidsdiensten naast de KhAD en de WAD, daar wordt in het ambtsbericht echter niet specifiek op ingegaan.

¹⁶ In een gesprek op 21 april 2008.

vuisten maakten de agenten van de KhAD en de WAD ook gebruik van hulpmiddelen zoals flessen, stokken, zweepen, geweerkolven, metalen staven en elektriciteitskabels. Het kwam voor dat de verdachte tijdens deze mishandeling werd opgehangen aan een draaiende ventilator. Soms werd het lichaam van de verdachte toegetakeld met messen, stukken glas of andere scherpe voorwerpen. Een andere manier om de verdachte te laten praten was hem te bewerken met een hete strijkbout of zijn lippen te verminken met een brandende sigaret' (p.11).

Deze passage illustreert de ernst van de vermeende misdrijven. Hier moeten we dan ook niet lichtzinnig over doen, geeft één van de vluchtelingenorganisaties aan. Kerk in Actie¹⁷ zegt hierover: *'Het beeld van oorlogsmisdadigers raakt vertroebeld. We moeten goed voor ogen houden waar het om gaat. Er zitten ook echte misdadigers tussen, dat moeten we niet uit het oog verliezen wanneer er ook mensen tussen zitten die onschuldig zijn. We moeten uitkijken voor een houding van "het valt allemaal wel mee"'*.

3.4.5 Procesvoering

De KhAD en de WAD zijn volgens het ambtsbericht op een verschrikkelijke manier met de gevangenen omgegaan, waarbij een eerlijk proces ontbrak. 'Indien de KhAD of de WAD de indruk hadden dat een verdachte schuldig was, konden zij hem of haar zonder nader onderzoek of tussenkomst van de rechter om het leven brengen. De betrokken agenten hoefden voor dergelijke daden in het geheel geen verantwoording af te leggen' (p.13). Dit beeld werd bevestigd door één van de respondenten¹⁸, die vertelde dat er eigenlijk sprake was van een *showproces*. Mensen kregen de avond voor het proces hun dossier te zien, waardoor ze geen tijd hadden om zich voor te bereiden, bovendien hadden ze geen advocaat en stond de straf die zou worden opgelegd al vast.

3.4.6 Roulatiesysteem

Veel Afghaanse vluchtelingen – en de meeste vluchtelingenorganisaties zijn hier bij sommige vluchtelingen ook van overtuigd – geven aan dat zij slechts een administratieve baan hebben gehad en zich niet zelf schuldig hebben gemaakt aan de schending van mensenrechten. Zij hebben echter toch de 1F-status omdat het ambtsbericht uitgaat van een strikt toegepast roulatiesysteem. *'Medewerkers van de KhAD en de WAD rouleerden regelmatig om te voorkomen dat zij binnen een bepaalde afdeling een te grote machtsbasis opbouwden. Soms werden medewerkers verscheidene malen per jaar overgeplaatst'* en een paar zinnen verder: *'een plaatsing op een afdeling of directie waar de werkzaamheden een meer administratief of technisch karakter hadden lag slechts in het verschiets als een onder-officier of officier zich voldoende had bewezen tijdens een eerste plaatsing of plaatsingen'* (p.14).

Er zou dus sprake zijn van een roulatiesysteem waar niet aan te ontkomen was. Dit wordt echter door verschillende organisaties in twijfel getrokken. Zo kon Amnesty International het roulatiesysteem niet bevestigen, vertelde een oud-medewerker van deze organisatie¹⁹. Amnesty International (2004) kan ook de conclusies van het ambtsbericht niet onderschrijven. Zo schrijft zij in een brief het volgende 'In een document van de UNHCR van juli 2003, getiteld 'Update of the situation in Afghanistan and international Protection Considerations', staat bijvoorbeeld veel voorzichtiger en minder absoluut: 'To some extent,

¹⁷ Interview heeft op 18 april 2008 plaatsgevonden.

¹⁸ Interview heeft plaatsgevonden op 21 april 2008.

¹⁹ Dit gesprek heeft plaatsgevonden op 21 april.

many of these previous Afghan officials were involved, directly or indirectly, in serious and widespread human rights violations' (Amnesty International, 2004, p.2). Deze conclusie reikt dus veel minder ver dan de conclusie van het ambtsbericht.

De UNHCR (2008) schrijft in het bericht uit 2008 dat een expert tijdens een interview aangaf dat er geen verplichte roulatie was. Je kon wel rouleren, maar dit was geen regel gaf hij aan. *'In the view of that source, such a rotation policy would have gone against any sense of professionalism within the institution. Other sources state that activities of KhAD/WAD officers were regulated by a number of principles, one of which was confidentiality. For this reason, they believe that the KhAD/WAD could not resort to a general rotation policy, as this would have risked disclosure of information from one Directorate to another* (UNHCR, 2008, p.9). 1F-ers zelf geven eveneens aan dat het roulatiesysteem niet zo strikt was als in het ambtsbericht wordt beweerd, vertelden diverse vluchtelingenorganisaties. Niet iedereen rouleerde op zo'n manier als in het bericht wordt gesteld. Er zijn ook mensen geweest die alleen administratief werk hebben verricht of bijvoorbeeld alleen als kok hebben gewerkt en daarmee zelf geen bloed aan hun handen hebben, wordt door vluchtelingenorganisaties aangegeven. Volgens het ambtsbericht kan dit echter niet, omdat de medewerkers regelmatig rouleerden om te voorkomen dat zij een te grote machtsbasis op zouden bouwen binnen een bepaalde afdeling.

Natuurlijk kan het zo zijn dat de 1F-ers zelf hun positie rooskleuriger afschilderen dan deze in werkelijkheid is geweest, maar wanneer veel personen met ongeveer hetzelfde verhaal aankomen is er wellicht toch reden om te twijfelen aan de stelligheid waarmee in het ambtsbericht het roulatiesysteem wordt neergezet, geeft een vluchtelingenorganisatie aan. Andere organisaties stellen eveneens dat de 1F-ers niet bij voorbaat op hun woorden geloofd moeten worden, maar met al de aanwijzingen die zij hebben twijfelen ze toch ernstig aan het ambtsbericht en zijn zij ervan overtuigd dat bepaalde personen echt alleen administratief werk hebben verricht.

3.4.7 Conclusie ambtsbericht

Omdat er een volgens het ambtsbericht een roulatiesysteem bestond, zou iedereen met een functie van onderofficier of hoger oorlogsmisdaden hebben gepleegd, ook personen met een meer administratieve functie. Het kan volgens het ambtsbericht niet anders dan dat deze mensen zich eerst als onderofficier of officier voldoende bewezen hadden. Dit werd bij de interviews door verschillende organisaties echter tegengesproken. Mensen zouden ook op andere manieren aan hun rang kunnen zijn gekomen. Het rangensysteem, zou volgens een respondent die zelf in Afghanistan heeft gewoond niet zo werken als dat in Nederland werkt. Rangen zouden bijvoorbeeld verhandelbaar zijn geweest, waardoor wat men deed niet meer één op één te koppelen is aan de rang die men had. Hierdoor konden mensen alleen administratief werk verrichten, maar wel een hoge rang hebben.

Daarnaast wordt het roulatiesysteem in twijfel getrokken. Zo kende één van de respondenten een kok, die zelf aangaf nooit op een andere afdeling te hebben gewerkt. Het lijkt de respondent ook onlogisch dat de persoon nog op een andere afdeling heeft gewerkt. Het is namelijk niet logisch dat een kok wordt ingezet bij de marteling van mensen. Zo zijn er bij de verschillende respondenten meer verhalen bekend van mensen die slechts administratief werk of een andere functie, bijvoorbeeld als onderwijzer, hebben bekleed en nu toch – op basis van het ambtsbericht – artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen. Dhr.

Mohammed Youhus Qanooni²⁰ (2007) zegt het volgende over de misdaden die gepleegd zouden zijn: *'I would like to draw your kind attention to the point that according to our precise gathered information regarding those low ranking Afghan former military officers who are already accused to human rights violation and war crimes, based on our exact information they haven't been committed violation against humanity'*. Hij geeft echter niet aan waar hij dit op baseert, gaf één van de respondenten aan.

Volgens het ambtsbericht heeft een onderofficier of officier eerst zijn loyaliteit aan de partij moeten bewijzen, dit was ook nodig voor promoties die een officier van de KhAD of WAD na zijn of haar opleiding maakte. 'Elke officier die tijdens zijn diensttijd is bevorderd is derhalve betrokken geweest bij arrestaties, ondervragingen, martelingen en zelfs executies' staat op pagina 14 van het ambtsbericht beschreven. 'Onderofficieren van de KhAD en de WAD verrichtten in grote lijnen dezelfde werkzaamheden als officieren. Evenals officieren waren onderofficieren concreet betrokken bij de marteling van gevangenen ten behoeve van bewijsvergaring, speelden zij een actieve rol bij de bedreiging en intimidatie van burgers en werden zij ingeschakeld bij de arrestatie en het in voorarrest plaatsen van al dan niet vermeende tegenstanders van het communistische bewind' (p.14). Een paar zinnen verderop staat 'Net als voor officieren was het ook voor onderofficieren onmogelijk binnen de KhAD of de WAD te functioneren indien zij niet wensten deel te nemen aan de systematische schendingen van de mensenrechten die daar plaatsvonden' (p.15). Uit deze zaken wordt vervolgens de belangrijkste conclusie van het ambtsbericht getrokken:

'Uit het bovenstaande volgt dat alle onderofficieren en officieren werkzaam zijn geweest in de macabere afdelingen van de KhAD en de WAD en persoonlijk betrokken zijn geweest bij het arresteren, ondervragen, martelen en soms executeren van verdachte personen'
(p.15)

3.5 Tegenwerping van artikel 1F

De IND heeft tijdens het interview aangegeven²¹ hoe de tegenwerping van artikel 1F plaatsvindt. In de eerste plaats staat zorgvuldigheid voorop, daarom wordt er heel uitgebreid onderzoek gedaan naar de persoon in kwestie. Soms wordt daarbij ook om een individueel ambtsbericht gevraagd aan het ministerie van Buitenlandse Zaken. Er wordt altijd heel uitgebreid onderzoek gedaan, omdat de toekenning van de status grote gevolgen heeft voor de betreffende persoon. Daarbij kan het wel even duren voor het onderzoek is afgerond. Over het algemeen duurt het tussen de zes en negen maanden voordat iemand de 1F-status krijgt, geeft de IND aan²².

Voor personen uit Afghanistan is wat anders aan de hand, omdat zij veelal onder het zojuist besproken ambtsbericht vallen. Bij hen is de bewijslast omgekeerd. De IND redeneert namelijk dat een persoon die bij de KhAD/WAD met een functie als onderofficier of

²⁰ Qanooni schrijft dit in de functie van 'Speaker of the House of Representatives van de Afghanistan National Assembly'. Momenteel is Qanooni een van de leiders van het zogenaamde Nationaal Front "Jabha-e-Mili"; een coalitie bestaande uit islamitische en voormalig communistische partijen; de beruchte machthebbers van afgelopen drie decennia in Afghanistan. Leiders van dit Nationale Front stonden achter het beruchte Amnestie "Manshor-e-Afwa" uit maart 2007 dat tijdig afgewezen werd door de Nederlandse Minister van Ontwikkelingssamenwerking dhr. Koenders (FAVON, 2008, p.2).

²¹ In een gesprek op 9 mei 2008.

²² In een gesprek op 9 mei 2008.

hoger heeft gewerkt, 1F-gedragingen heeft gepleegd, maar daarna volgt nog wel een individuele toets. De personen in kwestie kunnen zelf duidelijk maken dat zij geen 1F-gedragingen hebben gepleegd. Deze redenatie wordt door de IND losgelaten indien de persoon in kwestie zijn stelling aannemelijk maakt. Maar wanneer personen aangeven alleen maar administratief werk te hebben verricht, blijkt dat niet te kloppen wanneer het ambtsbericht wordt gevolgd, geeft de IND aan. Hiermee belandt men echter in een cirkelredenatie. De personen mogen aangeven dat niet klopt wat in ambtsbericht staat, maar wanneer zij dat zeggen en daarbij ook met bronnen of getuigen aankomen, wordt dit niet geloofd, omdat in het ambtsbericht iets anders staat, geven de verschillende vluchtelingenorganisaties aan. Het ministerie geeft dit zelf ook aan in de notitie die zij op 9 juni 2008 heeft uitgegeven. Zij schrijft namelijk 'In verreweg de meeste gevallen, zoals de gevallen waarin men heeft aangegeven louter administratieve werkzaamheden te hebben verricht, is echter op grond van eerdergenoemd ambtsbericht niet geloofwaardig en/of niet aannemelijk geacht dat er geen sprake was van 'knowing and personal participation', hetgeen door (Afdelings-)jurisprudentie is bekrachtigd' (Ministerie van Justitie, 2008, p.14). De IND²³ geeft aan dat zij mensen alleen artikel 1F tegenwerpt wanneer er sprake is van zowel personal als knowing participation. Wanneer maar van één van beide zaken sprake is wordt de status niet toegekend. Een uitzondering geldt voor de zogenaamde personen met *command responsibility*. Oftewel mensen die persoonlijk opdracht hebben gegeven aan anderen om de misdaden uit te voeren. Ook in dit geval moet personal knowing wel worden aangenomen, maar de persoon hoeft niet per sé zelf 'bloed aan de handen' te hebben.

Groot punt van kritiek vanuit de vluchtelingenorganisaties is dat de overheid haar stelling hoeft te onderbouwen, maar dat dit wel van de personen in kwestie wordt verwacht, wanneer zij aangeven geen mensenrechten te hebben geschonden²⁴. Op basis van de conclusie van het ambtsbericht krijgen in principe alle personen die bij de IND aangeven dat zij bij de KhAD of WAD hebben gewerkt en waarvan de IND concludeert of wanneer zij zelf aangeven dat zij daarbij een functie als onderofficier of officier hebben bekleed, de 1F-status. Naast dat er twijfels zijn of het roulatiesysteem en het rangensysteem net zo werkten als in het ambtsbericht wordt beweerd, gaven sommige organisaties tijdens de gesprekken aan dat er ook mensen zijn die in eerste instantie hebben gelogen over hun rang. Zij kwamen bijna allemaal al voor de uitgave van het ambtsbericht Nederland binnen en konden hier toen veiligheid vinden, omdat er in Nederland niet op die manier werd gelet op de veiligheidsdiensten, als na de komst van het ambtsbericht. Mensen die daar hadden gewerkt werden juist beschermd, omdat zij in eigen land – na de val van het communistische regime – niet meer veilig waren. Het was destijds dus in het eigen voordeel om aan te geven dat men een hoge rang had bekleed bij de KhAD of WAD. De mensen wisten toen nog niet wat voor gevolgen deze uitspraken later zouden hebben. Eén van de respondenten geeft aan dat mensen nu niet meer kunnen terugdraaien wat zij destijds hebben gezegd, omdat zij dan hun status verliezen op basis van leugens. Een andere respondent zegt daarover het volgende: 'Ik heb er meer vrede mee als mensen op basis van een leugen worden teruggestuurd, dan op basis van misdaden die hij wellicht niet heeft gepleegd'.

Een groot punt van kritiek dat de vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties hebben op de toekenning van de 1F-status dat de bewijslast voor personen uit Afghanistan is omgekeerd. Hierdoor is het voor hen bijna onmogelijk om te bewijzen dat ze onschuldig

²³ In een gesprek op 9 mei 2008.

²⁴ Eén van de respondenten gaf dit aan in een gesprek op 8 april 2008.

zijn. Hierboven werd al aangegeven dat personen bijna niet worden geloofd wanneer hun verhaal het ambtsbericht tegenspreekt. VluchtelingenWerk Nederland zegt hierover het volgende *'Het ambtsbericht is momenteel allesbepalend bij de toekenning van artikel 1F. Andere informatie telt helemaal niet mee. Dat is niet zorgvuldig en zou anders moeten. Mensen worden op alles geloofd, behalve bij informatie die het ambtsbericht tegenspreekt.'* De IND geeft echter aan, dat ook individuele informatie wordt meegewogen, maar in principe wordt het ambtsbericht gevolgd.

Natuurlijk kan het zo zijn dat vluchtelingen niet de waarheid spreken over hun functie, omdat dit in hun voordeel zou zijn. Zij kunnen er immers een groot belang bij hebben dat zij een verblijfsvergunning krijgen en het kan best zijn dat zij daarvoor dingen anders voordoen dan hoe deze in werkelijkheid hebben plaatsgevonden, geeft een aantal vluchtelingenorganisaties aan. Maar dat betekent niet dat ook alles wat in het ambtsbericht staat hoeft te kloppen. Het NJCM geeft hierover het volgende aan: *'het lijkt erop dat vrijwel nooit sprake is van een uitzonderlijke situatie waarin het blijvend onthouden van een vergunning als disproportioneel wordt beoordeeld'*. Wanneer zoveel mensen met eenzelfde verhaal komen, dan geeft dat toch te denken, geeft een andere organisatie aan²⁵.

De organisaties vinden het vooral heel belangrijk dat de personen op de juiste gronden de 1F-status krijgen. Ze zijn het er wel mee eens dat personen deze status kunnen krijgen, maar niet met de manier waarop dit nu gebeurt. Voornamelijk omdat de onderbouwing te zwak is, gaven verschillende organisaties aan. Eén van de respondenten²⁶ zegt hierover het volgende *'de bewijzen moeten heel hard zijn, anders kun je levens op je geweten hebben. Je kunt beter één misdadiger vrij rond hebben lopen dan dat je tientallen onschuldigen terugstuurt'*.

3.5.1 Gebruik ambtsbericht Afghanistan

Ambtsberichten zijn bedoeld om feitelijke en zorgvuldig tot stand gekomen informatie te verstrekken over de situatie van een land. In een aantal (deel-)ambtsberichten worden bepaalde categorieën mensen beschreven²⁷. Hiermee wordt het eenvoudiger om uitspraken over landen / personen te doen. Daar moet wel heel zorgvuldig mee worden omgegaan, geven verschillende organisaties aan en zij zijn van mening dat dit nu met het ambtsbericht Afghanistan van 29 februari 2000 niet het geval is.

Sommige organisaties zijn niet in het geheel tegen het gebruik van ambtsberichten, maar deze mogen in hun ogen dan niet allesbepalend zijn. Eén van de vluchtelingenorganisaties geeft bijvoorbeeld het volgende aan²⁸: *'Ambtsberichten zijn een middel, maar ze zijn niet heilig. Ze moeten zeker meetellen, maar ze zijn niet waterdicht. Wanneer het ambtsbericht het enige bewijs is, dan schiet het tekort'*. Er wordt door alle organisaties in meer of mindere mate gepleit voor individuele toetsing. Sommige organisaties vinden dat daarbij wel een ambtsbericht mag worden gebruikt, wanneer dat maar niet zo allesbepalend is als het ambtsbericht uit Afghanistan. Andere organisaties vinden dat helemaal geen ambtsberichten moeten worden gebruikt, maar dat alleen naar de individuele situatie gekeken moet worden.

De IND geeft aan dat er nu al altijd individueel wordt getoetst, ook bij de mensen uit Afghanistan, daar is alleen de bewijslast anders. Bij personen die niet onder een

²⁵ In een gesprek op 28 april 2008.

²⁶ In een gesprek op 8 april 2008.

²⁷ Informatie afkomstig uit een gesprek op 9 mei 2008.

²⁸ Tijdens een gesprek op 16 april 2008.

(deel)ambtsbericht²⁹ vallen, wordt dus sowieso individueel getoetst. Daarbij loopt de IND er wel eens tegenaan dat het bewijs niet is rond te krijgen, terwijl men wel het vermoeden heeft dat de betreffende persoon mensenrechten heeft geschonden.

De personen die als onderofficier of hoger bij de KhAD of WAD hebben gewerkt krijgen op grond van het behoren tot een bepaalde categorie het artikel tegengeworpen en niet als individu. Dit brengt ook met zich mee dat er nu personen in Nederland verblijven, die niet tot die bepaalde categorie hebben behoord, maar eigenlijk wel de status moeten hebben, geven verschillende organisaties aan. Zo gaf FAVON tijdens het interview aan dat het ambtsbericht niet ver genoeg gaat en er nu groepen misdadigers buiten beeld blijven. Zo hebben er ook massamoorden op politieke tegenstanders plaatsgevonden, die niet terug te vinden zijn in het ambtsbericht. Van deze moorden zijn ooggetuigen die ook in Nederland verblijven. Ondanks dat bepaalde misdadigers nu buiten beeld blijven gaf ook FAVON aan dat de conclusie dat iedereen met een functie als onderofficier of hoger oorlogsmisdaden heeft gepleegd niet hoeft te kloppen. Dit betekent voor hen echter niet dat het ambtsbericht niet meer moet worden gebruikt. Daarnaast gaf FAVON aan dat direct na de val van het communisme de hoogste personen uit de veiligheidsdiensten – oftewel de grootste misdadigers – het land zijn ontvlucht. Zij kregen vrijwel meteen de vluchtelingenstatus – die na een verblijf van langer dan 12 jaar niet meer ingenomen kan worden³⁰ – omdat artikel 1F destijds nog niet op grond van het ambtsbericht Afghanistan werd tegengeworpen. Daarnaast is de kans groot dat zij binnen die twaalf jaar de Nederlandse nationaliteit hebben gekregen, waardoor artikel 1F ook niet meer kan worden tegengeworpen. Juist deze personen verblijven nu dus wel legaal in Nederland. Ook Kerk in Actie gaf aan dat er nu nog personen rondlopen in Nederland die wel oorlogsmisdaden hebben gepleegd, maar niet de 1F-status hebben gekregen.

Van Toorn zegt het volgende, als antwoord op de vraag of hij mensen kent die erkent hebben dat zij mensenrechten hebben geschonden: *'Ik sprak ooit een man die in opdracht van hogere officieren bommen heeft geworpen en daar zelf erg onder leed. Hij heeft overigens wel een verblijfsvergunning gekregen, op medische gronden. Omdat hij niet onder de binnenlandse veiligheidsdienst van Afghanistan viel, was artikel 1F niet op hem van toepassing'*. Bepaalde mensen blijven dus buiten beeld en andere mensen komen in beeld als oorlogsmisdadiger.

3.5.2 Strafrechtelijk criterium

Een punt waar bepaalde organisaties nog wat over te zeggen hadden bij de toekenning van de 1F-status is dat er voor het mogen tegenwerpen van dit artikel 'ernstige redenen om te veronderstellen dat' (de genoemde misdaden zijn gepleegd) nodig zijn, terwijl er voor het overgaan tot strafvervolging 'slechts' een redelijk vermoeden tot schuld nodig is. Dit zou dus een minder streng criterium zijn dan dat van artikel 1F. Toch gaat het Openbaar Ministerie (OM) in Nederland nauwelijks over tot strafvervolging, omdat daar veelal te weinig aanknopingspunten voor zijn. Dit terwijl de IND wel voldoende redenen ziet om te veronderstellen dat de misdaden zijn gepleegd. Een aantal organisaties pleit er dan ook voor om de 1F-status niet toe te kennen, wanneer het OM niet overgaat tot strafvervolging. Hierbij hoeft het niet per sé tot een veroordeling te komen, om toch de 1F-status toe te kennen. Voor een veroordeling is namelijk veel meer bewijslast nodig en het artikel vraagt

²⁹ Er is nog een aantal ambtsberichten, deze zijn echter niet zo omstreden, omdat er niet zulke stellige en vergaande conclusies worden getrokken als in het ambtsbericht Afghanistan van 29 februari 2000.

³⁰ Informatie afkomstig uit een interview met de IND.

ook niet om een veroordeling. Maar organisaties verzetten zich tegen het feit dat er bijna niet wordt overgegaan tot strafvervolgning, terwijl artikel 1F wel gewoon wordt tegengeworpen. De IND geeft hierbij aan dat het OM los van de IND beoordeelt of iemand de status moet krijgen. Het OM maakt dus haar eigen keuzes bij de vraag of er genoeg aanwijzingen zijn om een onderzoek te starten.

Ook andere organisaties geven aan dat het toekennen van de 1F-status niet gelijk getrokken hoeft te worden aan de start van een gerechtelijk onderzoek door het OM. Het OM maakt haar eigen afwegingen en kan bijvoorbeeld al van te voren inzien dat het benodigde bewijs niet te vergaren is, waardoor de bewijslast niet rond zal komen. Het artikel uit het Vluchtelingenverdrag vraagt ook niet om strafrechtelijke veroordeling, voordat het artikel tegengeworpen mag worden. Daarom zijn andere organisaties ook van mening dat het wel legitiem is om de juridische vervolging los te houden van de toekenning van de 1F-status.

3.6 Vervolgen

Wanneer men eenmaal om gegronde redenen de 1F-status heeft gekregen, vinden veel organisaties dat vervolging op de eerste plaats moet staan. Organisaties gaven tijdens de interviews aan dat het belangrijk is dat de personen hun straf niet ontlopen, ook in het kader van gerechtigheid voor de slachtoffers. Nederland heeft bovendien internationaal gezien de verplichting tot vervolging over te gaan of de persoon uit te leveren ter berechting, vertelden verschillende organisaties³¹. 'Amnesty International geeft dit ook aan in een brief die zij schrijft (2007, p.3): *'Bij de verplichtingen die Nederland bij verdragen is aangegaan, behoort berechting van personen die ernstige misdrijven hebben begaan. Door deze personen zonder strafrechtelijk onderzoek het land uit te zetten ontlopen zij mogelijk hun gerechte straf'*. Met name voor de slachtoffers zou het heel belangrijk zijn dat de personen worden vervolgd. Bovendien heeft vervolging wellicht een afschrikwekkend effect op oorlogsmisdadigers die in de toekomst Nederland binnen willen komen. FAVON geeft aan³² dat het belangrijk is dat de personen voelen wat ze hebben gedaan en worden geconfronteerd met hun misdaden. Zij geeft, net als veel andere organisaties wel aan dat berechting heel moeilijk is, omdat bewijzen vaak niet goed meer te vinden zijn en de misdaden vaak al lange tijd geleden zijn gepleegd. FAVON zegt hierover: 'Berechting is heel moeilijk, maar Nederland heeft niet serieus de middelen beschikbaar gesteld om onderzoek te doen en samen te werken met Afghanen die op deze gebieden actief zijn. Er zijn groeperingen van slachtoffers die documenten en getuigenverklaringen verzamelen'. In de brief van 9 juni geven de minister en staatssecretaris van Justitie aan dat knelpunten in de vervolging deel juridisch van aard zijn (bijvoorbeeld ontbrekende rechtsmacht) en deels technisch van aard zijn (bijvoorbeeld met betrekking tot bewijsvergaring). Ook de capaciteit voor de opsporing en vervolging van internationale misdrijven speelt daarbij een rol, geven de minister en staatssecretaris (2008) aan.

Op 22 juni 2006 werd in de Tweede Kamer ook over de berechting van oorlogsmisdadigers gesproken. Daar werden toen onder andere de volgende dingen gezegd³³: *De heer Visser (VVD): Uit de rapportage blijkt duidelijk dat het gaat om een organisatieprobleem; een probleem van menskracht, deskundigheid, aansturing en regie. Er wordt echter niet aangegeven hoe dat probleem wordt opgelost. Het zint de heer Visser geenszins dat slechts 1%*

³¹ Vernomen tijdens interviews op 23 en 28 april 2008.

³² Tijdens interview op 21 april 2008.

³³ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2005-2006, 19637, 1067.

*tot vervolging leidt. Dat is waarschijnlijk het topje van de ijsberg'. Ook andere organisaties gaven in gesprekken aan dat er meer mogelijk moet zijn op het gebied van vervolging dan dat nu wordt gedaan. Dit zal wellicht geld gaan kosten, maar het gaat hier wel om heel ernstige misdrijven, waar Nederland en ook andere landen internationaal zich tegen keren. Wanneer Nederland zelf niet de middelen beschikbaar kan stellen om de personen te vervolgen, zou dit ook op internationaal niveau gedaan kunnen worden. Op die manier worden de krachten gebundeld en geeft de internationale gemeenschap een duidelijk signaal af. Eén van de respondenten zegt over (internationale) vervolging: *Vervolging is geen verloren strijd. Er zijn honderden personen uit voormalig Joegoslavië vervolgd. Ten aanzien van personen uit ex Joegoslavië was de berechting wellicht makkelijker, gezien het feit dat de gebeurtenissen in Afghanistan in een verder verleden liggen en er ook geografisch wel enige problemen zijn. Maar er is nu een gigantisch groot verschil in het aantal berechte personen. Wat leer je daaruit: de mogelijkheden van een tribunaal zijn veel groter, het tribunaal heeft veel meer geld. Vervolging moet je niet 'nationaal' willen doen, beter is het om dit in internationaal verband te doen. Het moet wel, maar het kost ontzettend veel geld. Ik denk dat het voor de Afghaanse samenleving belangrijk is, de berechting'*. Een internationaal strafhof is er niet zomaar. Indien er een Internationaal Strafhof voor Afghanistan zou komen, dan zou Nederland de personen tot die tijd of zelf moeten vervolgen of uitzetten en berechting aan het land van herkomst overlaten. Eigenlijk is dat het beste, geeft een aantal organisaties aan, alleen het probleem is dat de landen dit lang niet altijd zullen doen. Zo heeft Afghanistan geprobeerd amnestie te verlenen aan alle oorlogsmisdadigers, maar dat is onder internationale druk niet gelukt. Maar nu is het nog steeds zo dat men uit is op verzoening. Dit houdt in dat personen in principe niet worden vervolgd, wanneer zij zich aan het nieuwe regime onderwerpen. In de praktijk komt het dus bijna niet voor dat de Afghaanse 1F-ers daar worden vervolgd. Wanneer Nederland de personen terugstuurt is de kans dus groot dat zij niet voor hun daden worden gestraft.*

Het is bewijstechnisch ook heel moeilijk om in Nederland te berechten. Het OM zou daar meer werk van kunnen maken. Nu gaan alle 1F-dossiers naar het OM toe, maar gaat zij nagenoeg nooit over tot een strafrechtelijk onderzoek, laat staan vervolging. Aangezien berechting moeilijk blijft, zou men er dus voor kunnen kiezen de personen in eerste instantie zoveel mogelijk terug te sturen naar het eigen land. Wanneer dat niet kan, dan zou er overgegaan moeten worden tot strafvervolging. Als de personen dan vrij worden gesproken, ligt het aan de gronden waarop dat is, of de 1F-status ook moet worden ingenomen, gaf één van de respondenten tijdens een gesprek aan³⁴. Bij een veroordeling is het de vraag wat te doen met de 1F-er wanneer die vrij komt. Sommige organisaties vinden dat de straf daarna ook over moet zijn en de 1F-status van de persoon af moet, waardoor hij opnieuw een asielaanvraag kan indienen. Andere organisaties geven aan dat de persoon daarna ook alsnog uitgezet kan worden.

3.7 Uitzetten

Wanneer vervolging niet lukt, en de personen nog steeds op terechte gronden de 1F-status hebben, dan moeten zij worden uitgezet geven de respondenten over het algemeen aan. Andere zijn van mening dat deze volgorde omgedraaid moet worden: dus eerst uitzetten en als dat niet lukt vervolgen. Het huidige beleid is er op gericht mensen van wie er ernstige vermoedens zijn om te veronderstellen dat zij oorlogsmisdaden hebben gepleegd of mensenrechten hebben geschonden geen onderdak in Nederland te verlenen. Nederland

³⁴ Tijdens een interview op 28 april 2008.

wil namelijk geen aantrekkelijk land voor oorlogsmisdadigers zijn. Daarom wil men ook zoveel mogelijk personen uitzetten, alleen gebeurt dat nu slechts in enkele gevallen. In de eerste plaats is er een probleem met de personen die echt niet terugmogen omdat artikel 3EVRM uitzetting in de weg staat. Zoals bij de aantallen 1F-ers in paragraaf 3.3.1 te zien is, is uiteindelijk maar bij 40 1F-ers sprake van een artikel 3EVRM beletsel. Tegelijkertijd probeert men de personen te vervolgen, door alle 1F-dossiers door te sturen naar het OM. Hier is in de vorige paragraaf meer over gezegd.

Een aantal personen kan niet worden uitgezet, omdat artikel 3EVRM uitzetting in de weg staat. De vraag die bij sommige organisaties leeft is op welke gronden beoordeeld wordt of het voor iemand veilig is het land te verlaten. Het ambtsbericht van Afghanistan gaat kort in op de veiligheidssituatie van de ex-medewerkers van de KhAD en de WAD. Er wordt gezegd dat de mate waarin de voormalig medewerkers risico lopen te worden vervolgd door de Taliban persoonsgebonden is. 'Zijn huidige stellingname jegens de Taliban, in combinatie met hetgeen over hem bekend is geworden en de mate waarin hij vijanden heeft gemaakt, weegt aanmerkelijk zwaarder dan de functie die hij destijds vervulde' (Ambtsbericht, 2000, p.15). De voormalige medewerkers van de veiligheidsdiensten en hun naaste familieleden lopen in Afghanistan niet per definitie gevaar door de Taliban te worden vervolgd. 'In tegendeel, de Taliban hebben veel mensen die werkzaam waren in de KhAD en de WAD opgenomen in hun eigen inlichtingendienst, onder wie ook hoge officieren (generaals, kolonels en majoors). Kennelijk achten de Taliban de specifieke kennis van deze voormalige medewerkers van de KhAD en de WAD belangrijker dan hun politieke verleden' (Ambtsbericht, p.15). Ook in gesprekken werd bevestigd dat de veiligheidssituatie voor de leden van de KhAD/WAD verschilt per persoon en dat deze met name afhankelijk is van de contacten die men nu nog in Afghanistan heeft.

Personen die geen gevaar lopen in het kader van artikel 3EVRM moeten worden teruggestuurd, geven verschillende organisaties aan. In Nederland werkt de Dienst Terugkeer & Vertrek (DT&V) daaraan. Deze dienst doet heel erg haar best de personen uit te zetten, gaf één van de respondenten aan, maar wellicht dat hier toch nog meer werk van gemaakt kan worden, bijvoorbeeld door meer druk uit te oefenen op de landen van herkomst, maar ook op de 1F-ers zelf. Nu worden zij ongewenst verklaard en ligt de verantwoordelijkheid om het land te verlaten bij hen zelf, deze zou dan meer bij de DT&V moeten komen te liggen, zodat er ook echt werk van de uitzettingen wordt gemaakt. De personen zelf hebben er immers niet veel belang bij om het land te verlaten. De organisaties hebben er geen problemen mee wanneer de personen die daadwerkelijk oorlogsmisdaden hebben gepleegd, worden uitgezet. De UNHCR³⁵ zegt bijvoorbeeld *'De echte 1F-er moet je uitzetten, wanneer dat verdragsrechtelijk mogelijk is'*. Dit is in de praktijk echter niet altijd mogelijk. Zo neemt Afghanistan bijvoorbeeld alleen personen terug die zelf willen terugkeren naar het land (ACVZ, 2008). Wanneer zij dat niet willen, is gedwongen uitzetten bijna niet mogelijk. Hier zou dan ook meer druk op uitgeoefend moeten worden in de ogen van de ACVZ. Ook het ministerie van Justitie geeft in de notitie die zij heeft uitgebracht op 9 juni 2008 aan dat uitzetting moeizaam is, doordat andere landen lang niet altijd meewerken. Het ministerie schrijft namelijk dat landen niet altijd bereid zijn hun onderdanen terug te nemen en dat derde landen al helemaal niet snel bereid zullen zijn een 1F-er toe te laten in hun land. Met name terugkeer naar Afghanistan is lastig. Zij stelt dan ook dat 'gelet op eerder gemelde factoren te allen tijde een zeer moeizaam en intensief

³⁵ In een gesprek op 21 april 2008.

traject blijven, waarbij succes op voorhand niet is verzekerd' (ministerie van Justitie, 2008, p.25).

Bij een beperkte groep mensen is terugsturen dus echt niet mogelijk, omdat artikel 3EVRM uitzetting in de weg staat. Bij een ander gedeelte van de 1F-groep staan meer praktische problemen de terugkeer in de weg, zoals dat een ander land niet meewerkt aan de terugkeer.

3.8 Europese samenwerking

Steeds meer zaken worden internationaal en/of op Europees niveau geregeld. Zo wordt het asielbeleid in 2010 geharmoniseerd. 60-70% van het asielbeleid wordt dan Europees geregeld, gaf één van de respondenten aan³⁶. Ook op het gebied van 1F wordt regelmatig de vraag opgeworpen of dit niet internationaal moet worden opgelost. Het gaat hier immers om een grensoverschrijdend probleem. Zo kunnen landen elkaar bijvoorbeeld helpen bij het vergaren van informatie over andere landen. Het ene land heeft nauwere banden met een land, dan het andere land, bijvoorbeeld vanwege koloniale betrekkingen uit het verleden. Op die manier kan men elkaar ondersteunen. Hier werd ook in de Tweede Kamer, op 22 juni 2006 naar gevraagd. De heer Visser³⁷ (VVD) gaf toen al aan dat het noodzakelijk is om internationaal informatie uit te wisselen en op te sporen. Daarbij vroeg hij zich af of Europol hierin geen rol kon spelen. De IND gaf echter aan³⁸ dat dit heel lastig is, omdat de personen veelal nog niet veroordeeld zijn of strafrechtelijk worden vervolgd en daarom niet op lijsten van Interpol of Europol staan. Waar mogelijk wordt er wel met deze organisaties samengewerkt.

Naast het uitwisselen van informatie kunnen de landen ook de krachten bundelen om internationaal druk uit te oefenen op landen waar de vermeende oorlogsmisdadigers vandaan komen, bijvoorbeeld bij Afghanistan, dat niet zomaar haar onderdanen terugneemt. Tenslotte kunnen de landen met elkaar oorlogsmisdadigers gaan vervolgen, waarmee wederom krachten worden gebundeld en er wordt samengewerkt, in plaats van dat elk land apart werkt. Daarbij waarschuwen sommige organisaties er wel voor dat er moet worden opgepast dat deze samenwerking niet te log wordt, waardoor er uiteindelijk nog steeds weinig gebeurt.

3.9 (Persoonlijke) situatie

In de ogen van de verschillende organisaties zou het het beste zijn, wanneer de 1F-er wordt vervolgd en/of uitgezet. In de praktijk blijken beide zaken echter lastig te realiseren. Hierdoor is de situatie zoals die nu is eigenlijk ontstaan. De personen kunnen geen kant op: in Nederland mogen ze niet blijven, maar ze worden ook niet uitgezet. Met hun verblijf in Nederland zijn ze in veel gevallen strafbaar, omdat sinds 2006 in principe iedere 1F-er standaard ongewenst wordt verklaard. De situatie waar 1F-ers nu veelal in verkeren zal in dit hoofdstuk aan bod komen.

³⁶ In een gesprek op 16 april 2008.

³⁷ Tweede Kamer der Staten-Generaal 2005-2006, 19637, 1067.

³⁸ Interview heeft plaatsgevonden op 9 mei 2008.

3.9.1 Situatie in Nederland

De 1F-ers, met name degenen die uit Afghanistan komen, verblijven vaak al meer dan tien jaar in Nederland. Wanneer personen de 1F-status definitief hebben gekregen, wordt er in de eerste plaats dus geprobeerd te vervolgen en uit te zetten. Maar dat lukt in de praktijk niet goed. Daardoor verblijven de personen uiteindelijk toch in Nederland, ook al is dat niet toegestaan. Ondertussen hebben deze mensen hier kinderen gekregen of zijn hun destijds jonge kinderen opgegroeid. Tijdens de interviews gaven de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties als groot probleem aan dat de mensen weten niet waar ze aan toe zijn. Ze weten wel dat ze niet mogen blijven, maar niet wat er nu daadwerkelijk met hen gaat gebeuren. Teruggaan kunnen of willen ze niet en een gedwongen vertrek is lang niet altijd mogelijk. Al die tijd blijven de mensen hier dus in een situatie die niet ideaal te noemen is. Eén van de respondenten vertelde het volgende³⁹ 'De mensen leven in onzekerheid. Ze lijden psychisch heel erg onder de situatie. Ik ken een vrouw die in een inrichting heeft gezeten, maar waar het nu weer beter mee gaat. De mensen hebben ook een hele klap gekregen toen zij te horen kregen dat ze niet onder het generaal pardon vielen'. Ook al is het de verantwoordelijkheid van de mensen zelf om Nederland te verlaten, toch is deze situatie ook voor de maatschappij niet wenselijk wanneer die blijft voortbestaan. De personen verblijven namelijk illegaal in Nederland. De mensen kunnen dan beter snel worden uitgezet, hiermee wordt immers voorkomen dat zij – en hun eventuele gezinsleden – gaan inburgeren in Nederland. Nu is namelijk een argument van de vluchtelingenorganisaties dat mensen die hier al zolang wonen en zijn verwesterd niet kunnen worden teruggestuurd naar een veelal (streng)islamitisch land als Afghanistan. Eén van de organisaties brengt hier tegenin dat dit inburgeren heeft kunnen plaatsvinden doordat de personen gewoon in Nederland zijn gebleven, terwijl ze eigenlijk al jaren geleden zelf Nederland hadden moeten verlaten.

De onzekerheid waar de mensen mee kampen wordt dus als grote zorg gezien door veel organisaties. Wanneer er niks gedaan kan worden, dan moet er een termijn worden gesteld, geven verschillende organisaties aan. 1F loopt nu namelijk voor onbepaalde tijd door, daar waar bijvoorbeeld een gevangenisstraf op een gegeven moment voorbij is. Justitia et Pax zegt hierover het volgende 'Waar geen mogelijkheid bestaat om over te gaan tot strafvervolging moet een termijn gesteld kunnen worden aan de duur van de onzekerheid, vindt Justitia et Pax. 1F-ers en hun gezinsleden wachten in Nederland vaak al tien jaar of langer zonder uitzicht op verandering. Deze gedoogstatus heeft consequenties voor de betrokkenen: zowel juridisch, verblijfsrechtelijk, sociaal en psychisch. Wie in deze situatie verkeert, heeft een uitzichtloos bestaan. Hoe legt een jongere aan vrienden uit dat hij ondanks de pardonregeling nog steeds geen zekerheid heeft over zijn verblijfskansen? Het verblijf in een asielzoekerscentrum duurt al jaren zonder uitzicht of een verhuizing naar zelfstandige woonruimte. Jongeren die de middelbare school af hebben, kunnen niet gaan studeren. En ga zo maar door' (Beek, v.d., 2008, p.19). Ook bij de interviews kwam dit steeds naar voren. Respondenten vinden het niet terecht dat de '1F-straf' niet over gaat. Verder is er geen gradatie in de 1F-status, terwijl een rechter wel een meer of minder zware straf kan opleggen aan personen. Daar waar personen niet worden uitgezet zou er dus een termijn moeten komen, zodat mensen niet oneindig in onzekerheid en zonder rechten in Nederland verblijven. Een optie is om mensen na een bepaald termijn, wanneer zij niet uitgezet kunnen worden, een verblijfsvergunning te geven. Hun 'straf' is dan als het ware geweest dat zij gedurende die termijn in onzekerheid en zonder rechten in Nederland hebben

³⁹ Het gesprek heeft plaatsgevonden op 8 april 2008.

gewoond, daarna is het voorbij. Eén organisatie had het over een termijn van vijf jaar, de andere organisaties die voor het instellen van een termijn pleiten, noemen getallen van minimaal tien jaar of hebben hier nog geen standpunt over ingenomen. De organisaties vinden over het algemeen dus dat er best wel een lang termijn gesteld mag worden, omdat het hier om ernstige misdaden gaat.

Wanneer er een termijn zou worden gesteld is de volgende vraag wat er met de personen gebeurt gedurende die termijn. Nu is het zo dat zij standaard ongewenst worden verklaard. Wanneer dat zo zou blijven zouden mensen dus lange tijd illegaal in Nederland verblijven en zijn zij met hun verblijf in Nederland strafbaar, indien ze ongewenst zijn verklaard. In plaats van mensen die niet terugkunnen, vanwege het gevaar of omdat zij niet worden teruggenomen door hun land van herkomst, ongewenst te verklaren, is het ook een mogelijkheid om deze personen een minimale verblijfsvergunning te geven. Verschillende respondenten noemden dit als mogelijkheid. Eén van de respondenten heeft hierover de volgende mening: *'wanneer ze niet uitgezet kunnen worden, moet je ze een minimale vergunning geven, die te allen tijde intrekbaar is. Maar je moet ze wel legaliseren'*. Dit zou zeker een oplossing zijn voor de problemen en de situatie waarin de personen verkeren. Gedurende een bepaald termijn dat gesteld wordt zijn de mensen ten alle tijden uitzetbaar. De mensen weten dat ze terug moeten, maar zolang dat niet kan mogen ze hier met beperkte rechten toch blijven. Door ze illegaal te maken wordt de problematiek namelijk alleen maar groter, geven verschillende organisaties aan.

Wanneer de personen hier in een legale vorm kunnen verblijven is het de vraag waar ze in die tussentijd moeten verblijven. De ACVZ (2008, p.34) pleit in haar adviesrapport voor opvangfaciliteiten waar een bed-, bad- en broodregeling wordt toegepast. *'Het verblijf in deze opvang duurt tot op het moment dat verwijdering van betrokkene kan worden gerealiseerd dan wel in voortgezet verblijf moet worden berust. De opvang dient te worden gerealiseerd als vrijheidsbeperkende maatregel als bedoeld in artikel 56 Vreemdelingenwet 2000. Deze opvang creëert een controleerbare verblijfsplaats van 1F-ers en gaat ongeregelde 'facilitering' (waaronder materiële steun) van de 1F-er tegen en zal de voorbereiding van een overlevering of uitzetting door de DT&V vergemakkelijken'*. Een andere oplossing gaf één van de respondenten aan: *'Wanneer de mensen toch moeten blijven, dan kun je ze beter inbedden in een adequate structuur en bij hun gezin laten blijven. Het gezin zorgt dan ook voor een stukje resocialisatie'*. Deze oplossing heeft in de ogen van het ministerie van Justitie als nadeel dat de mensen met hun gezin een min of meer 'gewoon' bestaan kunnen opbouwen en ze gebruik kunnen maken van de faciliteiten van de gezinsleden. Daarmee zou dit een gevaar zijn voor de openbare orde.

Aan de ene kant is het goed om door te gaan met het zoveel mogelijk uitzetten van 1F-ers en hier ook meer werk van te maken, geven organisaties aan. Aan de andere kant moet er een oplossing komen wanneer dit niet mogelijk is, om welke reden dan ook. Het is onmenselijk om de personen al de tijd in onzekerheid te laten, geven de vluchtelingenorganisaties aan. Beter is het in hun ogen om een termijn te stellen aan de onzekerheid en/of hen een tijdelijke, maar minimale, verblijfsvergunning te geven. Op die manier worden maatschappelijke en persoonlijke problemen voorkomen, die de ongewenstverklaring met zich meebrengt. Hier wordt nu dieper op ingegaan.

3.9.2 Ongewenstverklaring

Tegenwoordig is het beleid dat in principe iedere 1F-er standaard ongewenst wordt verklaard. Hiermee wordt hun verblijf in Nederland strafbaar. *'Ongewenstverklaring is een (administratieve) maatregel die ten doel heeft vreemdelingen, aan wie het niet of niet langer is toegestaan in Nederland te verblijven, uit Nederland te weren. In de meeste gevallen gaat het daarbij om vreemdelingen die een misdrijf hebben gepleegd. Door de ongewenstverklaring wordt het verblijf in en illegale terugkeer naar Nederland van de vreemdeling strafbaar'*⁴⁰. Deze uitleg van de IND geeft aan dat de ongewenstverklaring meer een administratieve maatregel is. Verder geeft de IND aan dat het beleid nu zo is dat iedere 1F-er standaard ongewenst wordt verklaard, dit hoeft echter niet volgens de wet, maar de ruimte om het te doen is er wel. Wanneer personen ondanks hun ongewenstverklaring toch in Nederland blijven, zijn zij weliswaar strafbaar, maar zolang dit niet wordt opgemerkt is er eigenlijk niets aan de hand. Wanneer ze wel worden betrapt, kunnen ze voor maximaal zes maanden gevangen worden gezet. Daarna worden ze vrijgelaten en kunnen ze elk moment opnieuw worden opgepakt. Dit is dan ook onderdeel van de ongewenste situatie waar de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties zich tegen verzetten en die zij niet op deze manier willen laten voortduren.

De ongewenstverklaring is een zware maatregel. Amnesty International (2007) schrijft *'De maatregel heeft een groot effect op de betrokken vreemdeling. Het is een bestuurlijke maatregel met een hoog strafgehalte. De bestuurlijke maatregelen kunnen veel dieper ingrijpen in het persoonlijke leven dan een strafrechtelijk overheidsoptreden'*. De personen hebben na de ongewenstverklaring alleen nog recht op minimale zorg, maar verder eigenlijk nergens meer op, wat de nodige problemen met zich meebrengt. Zo vragen respondenten zich bijvoorbeeld af wat er met de personen gebeurt wanneer zij ouder worden en naar een bejaardenhuis moeten? Daar hebben zij bijvoorbeeld geen recht op. Vanwege dit soort zaken levert de ongewenstverklaring ook maatschappelijke problemen op. Daarnaast verdwijnen ongewenstverklearde personen in bijvoorbeeld de criminaliteit en illegaliteit, wat natuurlijk ook niet wenselijk is. Een ander bijkomend probleem is dat iedereen die de ongewenstverklearde personen helpt door bijvoorbeeld onderdak te verlenen, ook een misdrijf pleegt⁴¹.

Op de website van de IND geeft deze organisatie aan dat personen die ongewenst zijn verklaard Nederland onmiddellijk uit eigen beweging moeten verlaten. De personen mogen echter niet naar een land binnen het Schengengebied, vanwege een verdrag tussen deze landen. Wanneer personen ook niet naar hun eigen land terugkunnen dan zouden ze naar een derde land moeten vluchten. Het is alleen de vraag in hoeverre dat een oplossing is. Zo'n ander land moet de vluchteling wel willen ontvangen. Het ministerie van Justitie (2008) geeft zelf ook aan dat het niet realistisch is te verwachten dat andere landen personen met de 1F-status zullen willen overnemen.

Het doel van de ongewenstverklaring op zich is goed, geven verschillende organisaties aan. Het probleem is alleen dat het nu niet effectief is, omdat personen geen kant op kunnen of willen en de overheid hier ook niet tegen kan optreden. VluchtelingenWerk Nederland heeft hierover het volgende gezegd: *De huidige ongewenstverklaring is niet effectief, aldus Vluchtelingenwerk. Het is alleen een signaal dat aan de persoon aangeeft dat we hem niet moeten. Maar de doelmatigheid die is er niet. Mensen krijgen namelijk de verklaring en plegen*

⁴⁰ http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/Een_ongewenstverklaring_wat_betekent_dat.asp, bericht van 23-08-2007.

⁴¹ Gehoord in een gesprek op 8 april 2008.

een misdrijf wanneer ze in Nederland verblijven, probleem is alleen dat ze niet terugkunnen. Daarom zou je personen alleen een ongewenstverklaring moeten geven wanneer je ook daadwerkelijk tot uitzetting over gaat. De organisaties zijn dus heel duidelijk: verklaar de personen niet ongewenst wanneer ze niet kunnen worden uitgezet. De IND⁴² geeft aan achter de ongewenstverklaring te staan omdat het er aan bijdraagt het de personen zo lastig mogelijk te maken om hier te verblijven. De personen hebben nu zelf de verplichting Nederland te verlaten. Toch is het dus de vraag in hoeverre dit beleid op deze manier effectief is. Het lijkt het doel voorbij te streven en niet bij te dragen aan het oplossen van de problemen rondom de 1F-ers. Eén van de organisaties gaf het volgende aan⁴³ *'Ze mogen niet blijven, maar ze kunnen ook niet terug. Met hun verblijf in Nederland plegen ze een misdrijf. De overheid dwingt deze mensen dus tot het plegen van een misdrijf en dat mag zij nooit doen'*. Organisaties zijn het dus niet tegen het ongewenst verklaren van 1F-ers op zich, maar dit moet in hun ogen wel realistisch blijven. Daarom moet het alleen gebeuren wanneer er zicht is op uitzetting. Anders worden personen buiten hun schuld om in een heel lastige positie gebracht en worden ze gedwongen een strafbaar feit te plegen.

3.10 Gezinsleden

Na alles wat er over de 1F-ers is gezegd is het nu tijd om te gaan kijken naar de gezinsleden van de 1F-ers. Voor hen is de situatie misschien nog wel moeilijker, vluchtelingenorganisaties zetten zich dan ook hard in voor hun positie. De gezinsleden mogen hier in bepaalde gevallen niet blijven, op grond van misdaden waarvan wordt verondersteld dat (in bijna alle gevallen) hun vader of man deze heeft gepleegd. Vijf Afghaanse meisjes hebben, ondersteund door Justitia et Pax en Defence for Children International, het comité *'Foute kinderen bestaan niet'* opgericht. Zij hebben een blad uitgebracht met als titel *'Ik heb recht op mijn eigen rechten'*. De kinderen van dit comité komen op voor hun eigen rechten, omdat zij vinden dat hun niet op basis van de misdaden die hun vader verondersteld wordt te hebben gepleegd, een verblijfsvergunning kan worden ontzegd. De kinderen willen dat er wat verandert aan hun situatie, want ook zij leven al lange tijd in onzekerheid. Zo geeft één van de meiden aan: *'Wat ik moeilijk vind in mijn leven is dat ik zo onzeker leef. Ik ben bang voor de toekomst, ik maak me zorgen hoe dit allemaal af zal lopen. Eerst snap je al deze dingen niet maar langzamerhand worden je zorgen steeds groter. Ik heb er helemaal genoeg van om zo in onzekerheid en in spanning te leven. Ik wil rechten hebben zoals elk kind dat heeft'* (Comité *'Foute kinderen bestaan niet'*, 2008, p.13). Deze kinderen willen duidelijkheid over hun eigen situatie en zoeken naar een uitkomst. Zij willen het liefst verder werken aan hun toekomst in Nederland en kunnen zich niet voorstellen dat ze moeten leven in een land dat ze niet kennen. Zoals één van de meisjes schrijft over een eventuele terugkeer naar Afghanistan: *'Ik heb geen toekomst in Afghanistan, want ik kan mijn eigen taal niet en schrijven en lezen al helemaal niet. Ik ga niet naar een land waar vandaan ik gevlucht ben om vervolgens weer terug te gaan naar dezelfde mensen die Afghanistan nu regeren. Ik zie geen toekomst voor mezelf in Afghanistan als een westers opgevoed kind dat zich moet aanpassen aan alle strenge islamitische regels'* (Comité *'Foute kinderen bestaan niet'*, 2008, p.10).

Het is nu zo dat partners en daarmee ook de kinderen een verblijfsvergunning krijgen wanneer zij daar individuele gronden voor hebben op basis van artikel 29, eerste lid onder a, b en c, Vreemdelingenwet 2000. Wanneer de asielaanvraag wordt gedaan, wordt hier ook

⁴² In een gesprek op 9 mei 2008.

⁴³ In een gesprek op 16 april 2008.

altijd naar gekeken. Alleen, geven sommige organisaties aan, wordt daarbij heel snel de vrouw onder het verhaal van de man geschoven, zonder dat er echt grondig wordt gekeken of de vrouw individuele asielgronden heeft. Daarnaast krijgen personen die op basis van artikel 29, eerste lid onder d, e en f in aanmerking zouden komen geen verblijfsvergunning, omdat dit in strijd zou zijn met het belang van de openbare orde (Ministerie van Justitie, 2008). De gezinsleden zouden dan namelijk onderdak kunnen verlenen aan de 1F-er.

Indien bij de 1F-ers op een gegeven moment de status werd ingenomen, omdat bleek dat op hen artikel 1F van toepassing was, werd deze ook bij de partners ingenomen, wanneer zij geen eigen asielgronden hadden. In gevallen waar de vrouw eerder in Nederland was of zij wel op de individuele gronden die meetellen een vergunning had, dan is die niet ingenomen. Een veelgenoemd argument waarom de gezinsleden niet zouden mogen blijven is de angst dat de 1F-ers dan via artikel 8EVRM (www.ivir.nl)⁴⁴ alsnog in Nederland kunnen verblijven. Dit is wat de Nederlandse overheid koste wat het kost wil voorkomen. Vluchtelingenorganisaties geven echter aan dat deze angst ongegrond is. Zo vertelde één van de organisaties dat het Europese hof op veel kleinere dingen artikel 8EVRM heeft laten vervallen. Artikel 1F zou veel zwaarder wegen dan artikel 8EVRM. De Raad van State heeft hier op 12 november 2007 ook een uitspraak over gedaan. Die was als volgt *'Wat betreft het beroep van de vreemdeling op artikel 8 van het EVRM, in het bijzonder het recht op respect voor het privé-leven voor zover ook omvattend de mogelijkheid tot beroepsuitoefening, overweegt de Afdeling dat dit recht niet zo ver strekt dat op grond daarvan toelating verleend moet worden aan een vreemdeling op wie de staatssecretaris artikel 1 (F) van het Vluchtelingenverdrag heeft toegepast'*⁴⁵. Uit deze uitspraak valt dus op te maken dat het inderdaad zo is dat artikel 1F zwaarder weegt dan artikel 8EVRM. De minister en staatssecretaris schrijven eveneens dat artikel 8EVRM een individuele belangenafweging vereist, waarbij alle relevante belangen moeten worden meegewogen. 'Uit jurisprudentie van het EHRM kan worden afgeleid dat het belang van de openbare orde in sommige gevallen zwaarder weegt dan het belang van de vreemdeling bij uitoefening van diens gezinsleven' (Ministerie van Justitie, 2008, p.32). De kans dat de 1F-er recht heeft op gezinshereniging is dus niet groot, maar wel heeft de 1F-er in het geval dat het gezin hier mag blijven een opvangbasis, waardoor uitzetting wellicht moeilijker wordt dan nu al het geval is. In dat geval moet echter het belang van het gezin zwaarder wegen dan dat van de openbare orde, vinden de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties.

Een andere vraag die bij het al die niet verlenen van een verblijfsvergunning aan de gezinsleden speelt is in hoeverre kinderen en vrouwen, die gedurende al die jaren dat zij hier verblijven zijn verwesterd, naar (veelal) strengislamitische landen kunnen worden teruggestuurd. Eén van de organisaties geeft aan dat dit kan, zolang de personen zich maar accommoderen aan de situatie in het land van herkomst. Dit vraag echter heel wat van de personen, één van de vluchtelingenorganisaties noemt het zelfs het muilkorven van deze vrouwen en kinderen. Hen wordt namelijk gevraagd zich weer te accommoderen aan hun

⁴⁴ Artikel 8 - Recht op eerbiediging van privéleven, familie- en gezinsleven:
1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

⁴⁵ LIJN: BB8500, Raad van State, 200703870/1.

land – waar de kinderen vaak nog nooit hebben gewoond – omdat ze anders gevaar lopen. Veel van de organisaties geven aan dit inhumain en onwenselijk te vinden. Om de verschillende redenen zal er dus zeker naar de situatie van de gezinsleden gekeken moeten worden. Ook hier geldt weer dat er besloten wordt over de levens en de toekomst van mensen, waar zeer zorgvuldig mee om moet worden gegaan, geven vluchtelingenorganisaties aan.

3.11 Drie controversiële issues

In bovenstaande is heel veel over de 1F-problematiek aan bod gekomen. Er is uiteengezet hoe de tegenwerping van artikel 1F plaatsvindt, dat daarbij voor mensen uit Afghanistan gebruik wordt gemaakt van een niet onomstreden, maar wel heel stellig ambtsbericht. Vervolgens is ingegaan op de mogelijkheden om over te gaan tot vervolging en uitzetting. En tenslotte is ingegaan op de situatie waarin 1F-ers en hun gezinsleden nu vaak al jaren verkeren. De organisaties hebben verschillende oplossingen gegeven om het beleid te verbeteren. Bijvoorbeeld door de 1F-er niet standaard ongewenst te verklaren, maar alleen wanneer er zicht is op uitzetting. En door het stellen van een termijn aan de 1F-status wanneer er geen zicht is op uitzetting. De organisaties stellen voor het ambtsbericht te actualiseren, zodat er beter duidelijk moet worden welke personen nu daadwerkelijk schuldig zijn aan de schending van mensenrechten en welke personen misschien veel meer administratief of ander ondersteunend werk hebben verricht. Daarnaast vinden zij dat gezinsleden veel meer op individuele gronden beoordeeld moeten worden.

In de Tweede Kamer wordt ook al een tijdlang gesproken over de 1F-problematiek. Op 9 juni 2008 hebben minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak in een brief met notitie aan de Tweede Kamer het beleid uiteengezet dat zij voorstaan met betrekking tot de 1F-ers en hun gezinsleden. Op basis hiervan gaat er een algemeen overleg plaatsvinden in de Tweede Kamer over wat te doen met de 1F-ers en hun gezinsleden. Daarbij zal ook het ambtsbericht inzake veiligheidsdiensten in Afghanistan aan bod komen. Het gaat hier dus om drie onderwerpen, die de nodige discussie zullen opleveren. Niet alle partijen zijn bijvoorbeeld voor een actualisering van het ambtsbericht. De onderwerpen zullen achtereenvolgens worden besproken. Deze drie onderwerpen zijn tevens de issues waar in de volgende twee hoofdstukken een analyse op wordt uitgevoerd aan de hand van verschillende voorspellingsmodellen. Bij die issues zijn verschillende alternatieven te onderscheiden: de punten waarover gediscussieerd wordt.

3.11.1 Issue 1: actualisering van het ambtsbericht Afghanistan gewenst?

Het ambtsbericht is al uitgebreid aan bod geweest. Dat wordt hier niet opnieuw herhaald. Wel komt hier kritiek die er op het ambtsbericht is aan bod. Omdat er kritiek op het bericht is, wordt er door veel organisaties om een actualisering van het bericht gevraagd.

De grootste kritiek op het ambtsbericht is dat de bronnen niet zouden deugen en de bronnen heel dun zijn. Zo heeft de UNHCR begrepen dat er vijf persoonlijke bronnen ten grondslag liggen aan het ambtsbericht. Ook andere vluchtelingenorganisaties geven aan dat het ambtsbericht gebaseerd is op vijf persoonlijke verhalen. Daarbij zouden bronnen afkomstig zijn uit Pakistan en daarmee niet objectief, omdat zij nauwe contacten onderhouden met de Taliban (www.trouw.nl). Personen die voor de veiligheidsdiensten hebben gewerkt zijn niet gevraagd, omdat hun verhalen niet betrouwbaar zouden zijn. Ook Van Eik (2007) geeft aan dat het ambtsbericht tot stand gekomen is ten tijde van het regime van de Taliban, eind jaren negentig/begin 2000. 'Het onderzoek is in een zeer kort

tijdsbestek verricht via de Nederlandse post in Pakistan: Afghanistan was op dat moment ontoegankelijk. Uit de onderliggende stukken van het ambtsbericht – voor zover deze openbaar zijn gemaakt – blijkt dat de passages in het ambtsbericht, waarop de conclusie is gebaseerd dat alle (onder-)officieren mensenrechten hebben geschonden, is gestoeld op informatie die zegslieden in Pakistan aan de ambassade hebben versterkt. Deze zegslieden hebben op hun beurt *de auditu* verklaringen van derden verzameld. Deze verklaringen zijn onder meer afkomstig van slachtoffers van het communistische regime. Van leden van de staatsveiligheidsdienst zijn geen verklaringen afgenomen: zij zouden niet objectief zijn. De bronnen zijn vertrouwelijk. Alleen rechtbanken en de Afdeling kunnen hierin inzage krijgen: de vreemdeling niet' (Van Eik, 2007, p.1412). Het ambtsbericht heeft echter het predikaat deskundigenadvies en weegt daarom heel zwaar mee in de besluitvorming.

De Raad van State onderschrijft het ambtsbericht, maar lagere rechtbanken niet allemaal. Een aantal van hen heeft namelijk aangegeven dat het ambtsbericht niet wordt gedragen door de onderliggende stukken, zo vertelden verschillende organisaties. Dit wordt ook door Amnesty International (2004) in een brief geschreven. In deze brief stelt zij het volgende: 'Overigens wijs ik u op het gestelde in 2.10 van het hoger beroepschrift van de Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 23 januari 2004 (Awb 02/5292). De Minister geeft hier naar de inschatting van Amnesty International te kennen begrip te hebben voor het oordeel van de rechtbank dat met enig recht zou kunnen worden gezegd dat bepaalde conclusies in hun absolute te ver zouden gaan. Er wordt onder andere overwogen: 'Immers, als niet absoluut zou hebben te gelden dat alle onderofficieren zich schuldig moeten hebben gemaakt aan mensenrechtenschendingen betekent dit nog niet dat op basis van informatie niet kan worden gesteld dat in de regel artikel 1F wordt tegengeworpen' (Bruin, 2004, p.2).

In het ambtsbericht zelf worden in de ogen van de vluchtelingenorganisaties te weinig bronnen weergegeven. Een aantal organisaties geeft aan dit wel te begrijpen, omdat de bronnen vertrouwelijk zijn en getuigen in bescherming genomen moeten worden. Maar juist ook bij belangrijke passages, zoals paragraaf 2.7 – waarin de conclusie van het ambtsbericht wordt getrokken - staan geen bronnen, geeft de UNHCR aan.

Er zijn dus ernstige twijfels over de betrouwbaarheid van het ambtsbericht en de stelligheid waarmee er conclusies worden getrokken. Maar het weerleggen van het ambtsbericht door gebruik te maken van harde bronnen is ook nog niet gelukt, in ieder geval nog niet op zo'n manier dat het voor de handhavers van het ambtsbericht overtuigend genoeg is geweest. Zo gaf een aantal organisaties aan dat er geen informatie openbaar is die het ambtsbericht kan bevestigen of tegenspreken. Toen daar naar gevraagd werd heeft een deskundige, die ook in het ambtsbericht wordt aangehaald, de heer Barnett Rubin, verbonden aan New York University verklaard dat hij de vier deelconclusies noch kan bevestigen noch kan ontkennen; hij beschikt niet over de vereiste kennis (Van Eik, 2007). Er is wel een Afghanistan-deskundige, dr. Antonio Giustozzi, die verbonden is aan de London School of Economics, die aangeeft dat 'hij het zeer onwaarschijnlijk vindt dat alle (onder-) officieren mensenrechten zouden hebben geschonden' (Van Eik, 2007, p.1205). Deze persoon heeft echter heel veel gesprekken gevoerd met personen uit Afghanistan en andere wetenschappers op dit gebied en daardoor geen vastgelegde bronnen, waardoor hij niet als betrouwbare bron wordt gezien. Amnesty International geeft in een brief (2004) aan dat het voor haar niet mogelijk is de inhoud van het ambtsbericht te bevestigen. Informatie om het ambtsbericht gegrond tegen te spreken of te bevestigen blijkt dus nog niet meteen beschikbaar. In 2008 is de UNHCR met een nieuw verslag over de KhAD/WAD gekomen,

waarin wel wordt gedocumenteerd. Het ministerie van Justitie ziet echter vooralsnog geen reden om het ambtsbericht te actualiseren. In reactie op de notitie van de UNHCR zegt het ministerie 'Wij achten de informatie daarom niet van dien aard dat wij daar thans conclusies aan moeten verbinden' (ministerie van Justitie, 2008, p.15).

Juist omdat er vraagtekens worden gezet bij de betrouwbaarheid van het ambtsbericht, de bronnen dun zijn en het ambtsbericht bijna allesbepalend is bij de toekenning van de 1F-status bij personen uit Afghanistan die als (onder-)officier voor de KhAD of WAD hebben gewerkt, is het belangrijk om het ambtsbericht te herzien, geven de vluchtelingenorganisaties aan. Het gaat namelijk om een hele zware beslissing, waarbij de zorgvuldigheid gewaarborgd moet zijn. Wanneer daar twijfels bij zijn, moet er juist zorgvuldigheid worden getoond en nieuw onderzoek worden gedaan, aldus alle vluchtelingenorganisaties. Dit zou nu ook beter mogelijk moeten zijn, aangezien de situatie in Afghanistan nu anders is dan ten tijde van het onderzoek waar het huidige ambtsbericht op is gebaseerd.

Het kan zijn dat de uitkomsten van het ambtsbericht niet veranderen, maar dan is er in ieder geval nog een keer onderzoek naar gedaan en kunnen de twijfels die er nu bestaan worden weggenomen. Belangrijk daarbij is dat er wordt verantwoord welke bronnen zijn geraadpleegd en waar deze bronnen vandaan komen. Het zal wellicht even duren voor het onderzoek is gedaan, maar volgens één van de respondenten⁴⁶ zou zo'n onderzoek met acht maanden gedaan moeten worden. Wanneer uit het geactualiseerde ambtsbericht zou blijken dat bepaalde personen inderdaad ten onrechte de 1F-status hebben gekregen, dan is het natuurlijk de vraag of zij alsnog onder het generaal pardon kunnen vallen. De vluchtelingenorganisaties vinden van wel. Eén van de organisaties gaf aan dat hiermee recht wordt gemaakt wat krom was en dat zou deze organisatie erg goed vinden.

3.11.2 Issue 2: een termijn stellen aan de tegenwerping van artikel 1F?

In paragraaf 3.9 is de persoonlijke situatie waarin 1F-ers verkeren, wanneer zij niet worden vervolgd en niet worden uitgezet al aan bod geweest. Het voorstel vanuit vluchtelingenorganisaties was om een termijn te stellen aan de 1F-periode, zodat de situatie niet alsmaar doorblijft gaan zonder dat er zicht is op verandering. Er werden daarbij termijnen van vijf, tien of nog meer jaren genoemd. In het huidige beleid wordt er geen termijn gesteld aan de tegenwerping van artikel 1F. De minister en staatssecretaris (2008) doen in hun brief en bijbehorende notitie het voorstel om na tien jaar een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets te laten plaatsvinden bij 1F-ers op wie artikel 3EVRM van toepassing is. Na tien jaar moet dan worden gekeken of de persoon in kwestie niet in een uitzonderlijk humanitaire positie is terechtgekomen, waardoor het voor hem toch mogelijk zou moeten worden een verblijfsvergunning te krijgen. Andere organisaties en partijen vinden niet dat de voorwaarde van artikel 3EVRM moet gelden. Zij vinden dat alle 1F-ers na tien jaar in aanmerking moeten komen voor de duurzaamheids- en proportionaliteitstoets. Weer andere organisaties vinden de termijn van tien jaar te lang en denken eerder aan een termijn van vijf jaar. Tenslotte zijn er organisaties en politieke partijen die vinden dat het huidige beleid gehandhaafd moet blijven. Hieruit wordt duidelijk dat het hier gaat om een onderwerp waar geen consensus over bestaat. Het is dus een controversieel issue.

⁴⁶ Geïnterviewd op 15 mei 2008.

3.11.3 Issue 3: op welke gronden dienen gezinsleden te worden beoordeeld?

De mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties vinden het niet te rechtvaardigen dat de gezinsleden op basis van de 1F-status van een ander een verblijfsvergunning ontzegd kan worden. Een groot probleem is dat gezinnen uit elkaar worden gehaald wanneer de kinderen wel zouden mogen blijven en eventueel de partner ook, maar de 1F-er zelf wordt teruggestuurd. Dit is een hele moeilijke beslissing geven de vluchtelingenorganisaties aan. Toch pleiten de vluchtelingenorganisaties voor deze beslissing. Dit kan namelijk juist wel in het belang van het kind zijn, geeft het NJCM (2008, p.8) aan *'Overigens is op grond van artikel 9 van het Internationaal Verdrag inzake de Rechten van het Kind een scheiding van ouders en kind mogelijk als deze in het belang van het kind is, een uitkomst die bij in Nederland gewortelde kinderen van 1F-ers niet ondenkbaar is. Hoe dan ook acht het NJCM het belangrijk dat partners en kinderen in vrijheid en vanuit een veilige positie kunnen beslissen of zij hun partner of ouder nareizen als deze uitgezet mocht worden'*. Wanneer de kinderen en partner een verblijfsvergunning krijgen, dan kunnen zij alsnog kiezen met de 1F-er mee te gaan naar het land van herkomst, wanneer hij wordt uitgezet. In ieder geval hebben de gezinsleden in dat geval zelf de keuze om in Nederland te blijven of te vertrekken en kunnen zij zelf afwegen wat in hun situatie het beste is. Dus ook al is het een moeilijke beslissing om gezinnen wellicht gescheiden voort te laten bestaan, het is in de ogen van de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties minder gerechtvaardigd om de kinderen (en de partner) geen verblijfsvergunning te geven, of onder het generaal pardon te laten vallen, terwijl ze daar op individuele gronden wel recht op zouden hebben. In het blad dat het comité 'Foute kinderen bestaan niet' heeft uitgegeven, zegt Van de Beek (2008, p.19) het volgende: *'De regelgeving maakt momenteel al mogelijk dat de partner met een eigen asielrelaas een verblijfstitel kan krijgen. Ten aanzien van de pardonregeling zou dat niet anders moeten zijn!'* Ook de IND⁴⁷ geeft aan dit een lastige zaak te vinden, toch vindt zij wel dat de gezinsleden mee terug moeten, omdat de 1F-er anders een opvangplaats heeft, waardoor hij meer gemotiveerd zal raken om in Nederland te blijven. Volgens de IND moet het de 1F-er zo moeilijk mogelijk worden gemaakt om in Nederland te blijven en in het kader daarvan moeten ook de gezinsleden geen verblijfsvergunning krijgen. Ook minister Hirsch Ballin geeft op 5 juni 2007⁴⁸ nog het volgende aan *'De staatssecretaris heeft overigens in het schriftelijke overleg over de regeling gemeld dat de gezinnen van vreemdelingen aan wie artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag is tegengeworpen een vertrekplicht hebben en Nederland dienen te verlaten, waarbij ze worden ondersteund en gefaciliteerd.'* Deze reactie destijds gaf weinig reden aan te nemen dat aan de wens van de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties wordt voldaan. In het nieuw voorgestelde beleid van de minister en staatssecretaris geven zij aan dat gezinsleden na tien jaar volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Verschillende partijen staan dus vooralsnog tegenover elkaar en de politieke partijen zullen uiteindelijk beslissen wat er met de gezinsleden gaat gebeuren.

⁴⁷ In een gesprek op 9 mei 2008.

⁴⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30800 VI, 11.

3.12 Tot slot

Hiermee is aan het eind gekomen van dit hoofdstuk. De 1F-problematiek is beschreven en mogelijke oplossingen zijn aan bod gekomen. Er is uitgebreid ingegaan op het ambtsbericht Afghanistan, op de tegenwerping van artikel 1F, vervolging, uitzetting, mogelijkheden tot Europese samenwerking en de situatie van de 1F-ers en gezinsleden. Hieruit zijn drie controversiële issues voortgekomen. Daar waar het hoofdstuk algemeen begon, is het specifiek met drie issues geëindigd. Het gaat hierbij om de vraag of er een actualisering van het ambtsbericht moet komen, de termijn waarop de personen die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen in aanmerking moeten kunnen komen voor een verblijfsvergunning en het moment waarop gezinsleden volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden, oftewel hoe er met de gezinsleden moet worden omgegaan. De volgende hoofdstukken bouwen voort op deze issues. Daarvoor wordt in het hoofdstuk dat nu volgt een theoretisch onderbouwing gegeven van de modelmatige analyse. In hoofdstuk 5 worden vervolgens drie modellen toegepast op de zojuist genoemde controversiële issues.

4 Modelmatige analyse: de theorie

4.1 Inleiding

Het vorige hoofdstuk heeft een uitgebreide beschrijving van de 1F-problematiek gegeven en is ingegaan op verbeteringen die door verschillende organisaties worden aangedragen. Verbeteringen zowel voor de 1F-er en zijn gezin als voor de samenleving. Het hoofdstuk sloot af met drie controversiële issues: onderwerpen waar debat over is. Deze drie issues volgden logischerwijs uit de beschrijvende analyse. In het volgende hoofdstuk vindt de toepassing van de drie modellen op deze issues plaats in het kader van de modelmatige analyse. Daarbij zal een analyse worden gemaakt van de standpunten die actoren innemen, de macht die zij hebben, het belang dat zij hechten aan het onderwerp en tenslotte de netwerkrelaties die zij hebben. Op basis daarvan wordt een voorspelling gedaan van de uitkomst van de besluiten die op deze issues genomen zullen worden. Daarnaast wordt in kaart gebracht hoe de besluitvorming plaatsvindt. Er wordt dus een analyse gemaakt van het besluitvormingsproces. Dit zal echter niet gebeuren voordat er een theoretische onderbouwing heeft plaatsgevonden van de manier waarop de analyse plaatsvindt. Dat zal dan ook in dit hoofdstuk worden gedaan.

In de eerste plaats zal daarvoor de *rationele keuze heuristiek* nader worden toegelicht, omdat de hele analyse gebaseerd is op het uitgangspunt dat de personen in kwestie rationele keuzes maken. In de tweede plaats worden de verschillende elementen die worden gebruikt theoretisch ingekaderd. Het gaat hierbij om de elementen issues en alternatieven, beleidspositie, macht (zowel formeel als informeel), belang en beleidsnetwerk. Tevens wordt de manier waarop de besluitvorming plaatsvindt theoretisch onderbouwd. De besluitvormingsanalyse vindt plaats met behulp van verschillende modellen. Het gaat hierbij om het mediane kiezersmodel, dat er vanuit gaat dat het besluit dat een meerderheid van stemmen haalt, de uitkomst van het debat wordt. Maar in de politiek is het ook gebruikelijk dat er een compromis wordt gesloten. Hier wordt dan ook het compromismodel voor gebruikt. Maar ook het twee-fasenmodel kan daar voorspellingen over doen. De modellen die in dit onderzoek zijn gehanteerd, komen in dit hoofdstuk aan bod. Maar er wordt nu eerst ingegaan op de rationele keuze heuristiek: de heuristiek die ten grondslag ligt aan de besluitvormingsanalyse.

4.2 Rationele keuze heuristiek

In deze paragraaf komt de rationele keuze heuristiek aan bod. Rationaliteit of rationeel handelen zijn termen die ook in het dagelijks leven worden gebruikt, maar dan een andere betekenis hebben als in dit onderzoek. In de context van dit wordt gebruik gemaakt van de definitie van March (1994, p.2). Hij definieert rationaliteit als volgt 'a *particular and very familiar class of procedures for making choices*'. Die 'particular and very familiar class of procedures' wordt hieronder nader uitgewerkt. Volgens het rationele keuze institutionalisme hebben actoren een vast set van voorkeuren, deze voorkeuren zijn exogeen en geven aan wat de actor wil. Het gaat er bij de rationele keuze heuristiek niet om hoe mensen aan die voorkeuren komen of waar die op gebaseerd zijn. Men neemt in deze heuristiek de voorkeuren aan als gegeven, vandaar ook dat zij exogeen worden genoemd (Shepsle & Bonchek, 1997). De actoren handelen volledig instrumenteel met als doel hun eigen voorkeuren maximaal te realiseren. Personen die rationeel handelen zijn dus in zekere zin egoïstisch bezig. De persoon wil immers de eigen voorkeuren navolgen. 'Een rationeel persoon is iemand die zijn eigen overtuigingen over de externe omgeving en voorkeuren

over dingen in die omgeving op een consistente manier combineert' (Shepsle & Bonchek, 1997, p.19). Het individu – en niet de groep – wordt daarbij als uitgangspunt van de analyse genomen. Groepen kunnen immers geen voorkeuren hebben. De rationele keuze benadering is dan ook een vorm van *methodologisch individualisme*, aldus Shepsle & Bonchek (1997).

4.2.1 Keuzes maken

Individen maken keuzes om zo hun eigen voorkeuren maximaal te bereiken. Het maximaliseren van de eigen voorkeuren gebeurt, aldus de rationele keuze heuristiek, op een hele strategische manier, die uitgebreide berekeningen veronderstelt. Deze berekeningen beïnvloeden het handelen van de actor en de verwachtingen over hoe anderen zullen handelen (Hall & Taylor, 1996). Daarbij hebben actoren volledige kennis over de alternatieve keuzemogelijkheden die er zijn en weten zij wat de consequenties van elk van die mogelijkheden zijn (March, 1994). Eigenlijk is rationaliteit dus heel simpel. Als elke instrument namelijk direct tot een onderscheidende uitkomst leidt, dan is het de taak van de rationele persoon om dat instrument te kiezen dat tot de meest geprefereerde uitkomst leidt (Shepsle & Bonchek, 1997)

De zuivere rationele keuze heuristiek veronderstelt keuzeprocessen die 'consequential' en 'preference-based' zijn. Ze zijn in die zin consequential dat het handelen afhangt van de verwachte, toekomstige gevolgen van het huidige handelen. Alternatieve mogelijkheden worden dan ook geïnterpreteerd in termen van de verwachte gevolgen. De keuzeprocessen zijn op voorkeuren gebaseerd in die zin dat de gevolgen geëvalueerd worden in termen van persoonlijke voorkeuren. Alternatieven worden vergeleken in termen van de mate waarin de verwachte gevolgen de voorkeuren van de besluitnemer dienen, oftewel waarin de verwachte gevolgen overeenkomen met de voorkeuren van de besluitnemer (March, 1994). Een rationele keuzeprocedure volgt volgens March (1994) een 'logic of consequence'. De persoon in kwestie maakt een keuze die afhankelijk is van de antwoorden op vier basisvragen:

- 1) 'De vraag van de alternatieven: welke handelingen zijn mogelijk?
- 2) De vraag van de verwachtingen: welke toekomstige gevolgen kunnen voortvloeien uit elk alternatief? Hoe waarschijnlijk is elk mogelijk gevolg, van het gekozen alternatief?
- 3) De vraag van voorkeuren: Hoe waardevol (voor de besluitnemer) zijn de gevolgen die met elk alternatief worden geassocieerd?
- 4) De vraag van de besluit regel: Hoe wordt een keuze gemaakt tussen de alternatieven in termen van de waarde van de gevolgen?' (March, 1994, p.3).

Aan de hand van deze vragen kan het gedrag van de actoren en de keuzes die zij maken worden verklaard.

Tot nu toe is de besluitvorming vooral vanuit het individuele perspectief gezien. Dit is tevens het uitgangspunt dat de rationele keuze heuristiek hanteert. Besluiten, met name in de politiek, worden echter niet individueel, maar collectief genomen. De rationele keuze heuristiek wil politiek dan ook zien als een serie van collectieve handelingsdilemma's. Dit laatste kan gedefinieerd worden dat in gevallen waarbij individuen zo handelen dat zij hun eigen voorkeuren maximaliseren, het in die gevallen waarschijnlijk is dat dit tot een suboptimale collectieve uitkomst zal leiden. Dit laatste houdt in dat er een andere uitkomst mogelijk is, die voor tenminste één van de actoren beter is, terwijl geen van de actoren er

hierdoor slechter afkomt. Dit wordt ook wel het *Prisoner's Dilemma* genoemd⁴⁹. Dit kan gebeuren doordat individuen niet de institutionele afspraak hebben die het aanvullende gedrag dat daarvoor van de ander nodig is, garandeert. Om tot een collectief optimale uitkomst te komen is er onderling vertrouwen nodig om er zeker van te zijn dat de gemaakte afspraken uitgevoerd zullen worden. De actoren moeten soms dan ook strategisch handelen om een voor hen betere uitkomst te kunnen realiseren. 'One of the great contributions of rational choice institutionalism has been to emphasize the role of strategic interaction in the determination of political outcomes. That is to say, they postulate, first, that an actor's behaviour is likely to be driven, not by impersonal historical forces, but by a strategic calculus and, second, that this calculus will be deeply affected by the actor's expectations about how others are likely to behave as well' (Hall & Taylor, 1996, p.945). Instituties kunnen zulke interacties structureren 'by affecting the range and sequence of alternatives on the choice-agenda or by providing information and enforcement mechanisms that reduce uncertainty about the corresponding behaviour of others and allow 'gains from exchange'' (Hall & Taylor, 1996, p.945). Hierdoor kunnen de actoren anders gaan denken en daarmee wellicht betere, gezamenlijke uitkomsten realiseren, aldus Hall en Taylor (1996).

4.2.2 Beperkte rationaliteit

De rationele keuze heuristiek heeft een aantal veronderstellingen die in de praktijk niet allemaal realistisch zijn. De zekerheid waar de heuristiek vanuit gaat en het overzicht dat men zou hebben van alle alternatieven en de gevolgen van die alternatieven komen bijvoorbeeld niet altijd overeen met de werkelijkheid. Bovendien is het niet altijd mogelijk de voorkeuren van alle andere personen te kennen en daarmee rekening te houden. Want de wereld van voorkeuren is een interne wereld. Een persoon draagt namelijk zijn of haar voorkeuren niet op het voorhoofd mee en bovendien is het doen van grootschalig onderzoek naar de voorkeuren van anderen lastig. Daarom moeten er aannames worden gedaan over de voorkeuren. Om te weten wat iemand zou doen, is het vaak een goed uitgangspunt om te beginnen bij intuïtie, aldus Shepsle & Bonchek (1997).

De rationeel handelende persoon begeeft zich in een externe wereld. Deze wereld is vol van onzekerheid, bijvoorbeeld over hoe dingen werken, over de voorkeuren van anderen, over dingen die zomaar kunnen gebeuren en waar mensen geen controle of kennis over hebben. Deze onzekerheid beïnvloedt de manier waarop mensen hun voorkeuren uiten (Shepsle & Bonchek, 1997). De rationeel handelende persoon is dus lang niet altijd van alle voorkeuren op de hoogte en weet niet precies wat voor alternatieven er kunnen zijn. Er vinden gebeurtenissen plaats in een externe wereld waar men geen invloed op heeft en de andere actoren kunnen interne voorkeuren hebben, die niet bekend zijn bij een andere actor.

Omdat de pure vorm van de rationele keuze heuristiek dus niet altijd de werkelijkheid nabootst is deze vorm van rationaliteit in aangepaste vorm verschenen als de zogeheten 'beperkte rationaliteit'. Hierbij gaat men ervan uit dat niet alle alternatieven bekend zijn, niet alle gevolgen in beschouwing worden genomen en niet alle voorkeuren op dezelfde tijd tevoorschijn komen. In plaats van dat alle alternatieven worden bekeken, bekijkt de actor er slechts een aantal en dan niet tegelijkertijd, maar opeenvolgend. Hierdoor maximaliseert de

⁴⁹ Actoren laten dit toe, omdat ze niet altijd de zekerheid hebben dat andere actoren ook strategisch handelen en niet toch hun eigen belangen zullen behartigen. Er is onderling vertrouwen nodig dat iedereen zich aan gemaakte afspraken houdt. Zolang dit niet het geval is, zullen actoren uiteindelijk voor zichzelf kiezen en kan er een suboptimale collectieve uitkomst optreden (Hall & Taylor, 1996).

actor niet langer zijn voorkeuren, maar bevredigt hij die. Dit wordt in de literatuur aangeduid als *satisficing* in plaats van *maximizing* (March, 1994). Wanneer de voorkeuren voldoende zijn bevredigd zal de actor stoppen met het zoeken naar alternatieven, terwijl in de pure vorm van rationaliteit de actor nog door zou gaan tot zijn voorkeuren op een maximale manier zijn gerealiseerd (March, 1994). Er wordt bij het proces van bevrediging dus gezocht naar het alternatief dat relatief gezien het meest opbrengt (afgezet tegen de inspanningen die zijn geleverd) in plaats van naar het alternatief dat in absolute zin het meest opbrengt.

Een rationeel handelende persoon wil, zoals gezegd, zijn eigen voorkeuren realiseren, hetzij maximaal, hetzij meer optimaal. Hiervoor kiest de actor een middel. Maar een persoon weet niet altijd welk middel tot welke uitkomst zal leiden. Als dat wel zo zou zijn, dan was de taak van een rationeel handelende persoon simpel: kies het instrument dat tot de meest geprefereerde uitkomst leidt. In de praktijk heeft een actor vaak alleen een vaag idee van hoe dingen werken en wat het gevolg van een bepaalde handeling zal zijn (Shepsle & Bonchek, 1997). 'Als gevolg daarvan is de effectiviteit van gedragsinstrumenten voor de dingen die een individu wil slechts onperfect bekend' (Shepsle & Bonchek, 1997, p.18). Toch zal de actor het moeten doen met de kennis die hij heeft. 'We describe the hunches an individual has concerning the efficacy of a given instrument of behaviour for obtaining something he or she wants as that person's *beliefs*. Beliefs connect instruments to outcomes. Acting in accord with one's preferences and one's beliefs is called *instrumental rationality*' (Shepsle & Bonchek, 1997, p.18). Volgens de heuristiek van de beperkte rationaliteit is dus niet alles bekend en van wat er wel bekend is hoeven de actoren niet alles te gebruiken. 'Instead of having a complete, consistent set of preferences, decision makers seem to have incomplete and inconsistent goals, not all of which are considered at the same time' (March, 1994, p.9). De berekening die de actor maakt gaat nu dus niet meer over de beste mogelijkheid, maar over de mogelijkheid die goed genoeg is. Dit neemt niet weg dat de beperkte rationaliteit ook als uitgangspunt heeft dat de actoren de intentie hebben om rationeel te handelen. Maar het verschil is dus dat hoewel de actoren proberen om rationeel te zijn, zij gehinderd worden door beperkte cognitieve mogelijkheden en incomplete informatie, daarom zijn zij minder dan geheel rationeel, ondanks hun beste bedoelingen en inspanningen (March, 1994).

Nu het één en ander is gezegd over de rationele keuze heuristiek en de beperktere vorm hier van, zal nader worden ingegaan op het besluitvormingsproces.

4.3 Besluitvormingsproces

Actoren hebben allemaal hun eigen voorkeuren, die sterk uiteen kunnen lopen. Zij willen allen dat hun ideeën worden aangenomen en uitgevoerd. Toch zal er uiteindelijk één besluit moeten worden genomen. Wanneer dat niet gebeurt dan zal de huidige situatie, de status quo, gehandhaafd blijven. Het kan zijn dat er actoren zijn die gebaat zijn bij de handhaving van de status quo. Zij zullen dan ook hun machtsmiddelen gebruiken om deze situatie te behouden en de besluitvorming te voorkomen. De actoren die dit willen hebben het voordeel dat het in stand houden van de huidige situatie makkelijker is dan het tot stand brengen van veranderingen. Hiervoor moet immers vaak een groot aantal politieke barrières worden overbrugd. Machtige actoren zullen met een grotere waarschijnlijkheid bij de status quo gebaat zijn dan minder machtige en zij zullen daarom hun inspanningen vooral richten op een zo vroeg mogelijke interventie om besluitvorming te voorkomen' (Stokman, 1994, p. 170). Het onderwerp van de personen met een 1F-status staat echter op

de politieke agenda en het is zeer waarschijnlijk dat hier uiteindelijk wel een *collectief* besluit over genomen gaat worden, ook al lopen de beleidsposities – zoals nog expliciet wordt gemaakt – duidelijk uiteen. 'Collectieve besluitvorming is het proces dat de individuele voorkeuren van bestuurders, politieke partijen, doel- en belangengroepen, en ook uitvoerende organisaties omzet naar één uitkomst op het collectieve niveau: het *politieke besluit*' (Torenvlied, 1996, p.5). Dat er uiteindelijk een collectief besluit wordt genomen is bindend voor het sociale systeem en laat tevens de kracht van de democratie zien. Het politieke besluit kan op verschillende manieren tot stand komen, bijvoorbeeld via ruil of een compromis. Er zijn verschillende modellen ontwikkeld, die voorspellen wat er bij verschillende manieren van besluitvorming als uiteindelijk besluit genomen kan gaan worden. Hierbij valt te denken aan een compromis (compromismodel) of meerderheidsbesluit (mediane kiezersmodel).

Het collectieve besluit over wat er met het ambtsbericht, de 1F'ers en hun gezinsleden moet gebeuren wordt uiteindelijk in de Tweede Kamer genomen. Veel belangengroepen proberen dan ook invloed op de politieke partijen uit te oefenen. Te denken valt bijvoorbeeld aan het comité 'Foute kinderen bestaan niet', dat wordt ondersteund door Defence for Children en Justitia et Pax. Belangengroepen zoeken actief contact met politieke partijen om hun standpunten over te brengen in de hoop het besluitvormingsproces in hun voordeel te beïnvloeden. Het besluit wordt uiteindelijk via een formele procedure genomen. 'In een sociaal systeem van enige complexiteit is collectieve besluitvorming noodzakelijkerwijs verbonden met formele besluitvormingsregels en – procedures, waarmee een bepaalde besluitgang wordt voorgeschreven en waarmee veelal een beperkt aantal actoren de bevoegdheid krijgt om bepaalde besluiten te nemen, uit te voeren en desnoods af te dwingen' (Stokman, 1994, p.169), in dit geval zijn dat dus de 150 Kamerleden. Formele procedures zijn noodzakelijk om het besluitvormingsproces te legitimeren. Wanneer dit niet zo zou zijn, zou de kans op corruptie en willekeurigheid veel groter zijn dan nu het geval is. In onze huidige democratie wordt deze legitimiteit verkregen vanuit het vertegenwoordigende karakter van de uiteindelijke besluitvormers en vanuit de (niet absolute) scheiding tussen wetgeving, uitvoering en rechtspraak (Stokman, 1994).

In de Tweede Kamer wordt in het najaar van 2008 gedebatteerd over het 1F-vraagstuk. Dit gebeurt aan de hand van het beleid, zoals minister Hirsch Ballin en staatssecretaris Albayrak in een brief met notitie op maandag 9 juni 2008 aan de Kamer hebben doen toekomen. Het beleid wordt dus voor het grootste deel niet door de Tweede Kamerleden bedacht en vormgegeven: het wordt op het ministerie van Justitie gevormd en daar wordt vervolgens in de Tweede Kamer over gedebatteerd. Vervolgens kunnen Kamerleden moties indienen om op die manier de minister en staatssecretaris te verzoeken het beleid aan te passen, hierop wordt later in deze paragraaf ingegaan. De ambtenaren op het ministerie hebben dus ook in grote mate de mogelijkheid hun stempel op het beleid te drukken. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het inderdaad zo is dat ambtenaren grote invloed op het beleid hebben. 'Zo concludeert Klaartje Peters op basis van een grondige invloedsanalyse van enkele beleidsasus dat ambtenaren op rijksniveau een belangrijke stempel op de besluitvorming drukken. Bijna alle door haar onderzochte beslissingen bleken in meer of mindere mate door ambtenaren bepaald (Peters 1999:243)' (Bovens, 2000, p.4). Een ander veelzeggende conclusie die uit één van de onderzoeken van Peters naar voren is gekomen is dat ambtenaren van alle door haar onderzochte actoren de meest invloedrijke categorie vormen, zelfs invloedrijker dan bewindslieden en Kamerleden. Bovens (2000) spreekt in dit kader over *de vierde macht*. Deze term wordt op verschillende manieren gebruikt, de ene

keer positiever dan de andere keer. Zo geeft Bovens (2000) in zijn oratie aan dat in de meest bescheiden vorm de term wordt gebruikt voor de beschrijving van een feitelijke kwestie: in hoeverre hebben ambtenaren eigenlijk invloed op de besluitvorming? Wanneer men een stap verder gaat, wordt de term gebruikt om aan te geven dat ambtenaren een overheersende rol in de publieke besluitvorming hebben. Dan is er nog een veel negatievere manier waarop de term wordt gebruikt, namelijk: 'een overmatige, ongecontroleerde machtsuitoefening door ambtenaren' (Bovens, 2000, p.4). Deze laatste invulling is de laatste decennia gaan overheersen. De vierde macht staat tegenwoordig voor ambtelijke overmacht. Dit is echter een normatieve invulling, die niet empirisch getoetst kan worden, daar waar de andere twee invullingen dat wel kunnen.

Ook bij het 1F-debat is er sprake van veel invloed van ambtenaren van de kant van het ministerie van Justitie. Zo hebben bijvoorbeeld heel veel mensen meegewerkt aan de totstandkoming van het 1F-beleid, vertelde één van de ambtenaren van het ministerie⁵⁰.

Besluiten worden tegenwoordig niet meer slechts op nationaal, maar ook in toenemende mate op internationaal niveau genomen. Bij de 1F-problematiek speelt dit ook – zij het in beperkte mate. Zo wordt het asielbeleid in 2010 grotendeels geharmoniseerd. Zo'n 60 tot 70% van het asielbeleid wordt dan Europees, binnen de Europese Unie, geregeld⁵¹. Bovens (2000) geeft aan dat door de toenemende internationalisering de vierde macht voor een deel naar internationale instituties zoals de EU en de VN verplaatst. De 1F-problematiek valt onder het asielbeleid en in dat kader zou dit ook meer Europees geregeld kunnen worden. Het gaat dan met name over het uitwisselen van informatie en het meer op Europees niveau overeenstemmen van bijvoorbeeld welke gebieden veilig zijn⁵². Dit om te voorkomen dat er grote verschillen in het beoordelen van situaties in andere landen tussen de Europese landen bestaat. Harmonisering gaat echter niet vanzelf en is niet altijd even makkelijk, bijvoorbeeld omdat landen er verschillende standaard normen op na kunnen houden, bijvoorbeeld vanwege culturele verschillen (Vervaele et al., 1994).

4.3.1 Stemmingsregel

Wanneer er een besluit wordt genomen, kan de manier waarop wordt gestemd van belang zijn voor de uitkomst van een besluit. Kan een ingediende motie bijvoorbeeld nog worden aangepast, of stemt men over de motie precies zoals die voorligt, zijn vragen die van belang zijn. Shepsle & Bonchek (1997) onderscheiden drie soorten van besluitvorming. De eerste is de *pure majority rule* (*meerderheidsregel*), oftewel de meerderheid beslist. Hierbij is er een status quo en kan elke wetgever een motie indienen om deze te veranderen. De motie die is voorgesteld wordt in stemming gebracht en wanneer hij wordt aangenomen, wordt dit de nieuwe status quo. Als de motie wordt verworpen dan verdwijnt hij als het ware in niemandsland (Shepsle & Bonchek, 1997). In dit geval kan dus iedereen een motie indienen om de status quo te wijzigen. Deze motie wordt vervolgens aangenomen of verworpen. Wanneer de motie wordt verworpen staat het ieder vrij om opnieuw een motie in te dienen, die opnieuw kan worden aangenomen of verworpen. Deze procedure gaat door, totdat geen van de leden nog een motie wil indienen om de status quo te veranderen, in ander gevallen blijft de status quo voortbestaan.

De tweede manier van stemmen is het *closed-rule committee system* (*gesloten regelsysteem*). In dit systeem bepaalt een (vooraf ingestelde) commissie of er een verandering van de

⁵⁰ Tijdens een ontmoeting op 5 juni 2008.

⁵¹ Informatie afkomstig uit interview op 16 april 2008.

⁵² Uit interview van 22 april 2008.

status quo wordt toegestaan. De commissie heeft de macht om een onderwerp op de agenda te zetten om er een besluit over te laten nemen (Shepsle & Bonchek, 1997). Wanneer de ruimte tot verandering wordt geboden, dan mag er slechts een voorstel worden ingediend. Dit voorstel wordt aangenomen of verworpen. In dit geval is er geen ruimte om amendementen in te dienen.

Bij de derde manier van besluitvorming is er niet sprake van een gesloten-regel, maar van een open-regel, dit heet dan ook het *open-rule committee system (open regelsysteem)*. Dit systeem is grotendeels gelijk aan het vorige systeem, alleen mogen er nu wel amendementen worden ingediend. De commissie doet een voorstel en zet de deuren open voor amendementen. Wanneer de commissie het voorstel heeft gedaan, verliest het haar monopolie om onderwerpen op de agenda te zetten (Shepsle & Bonchek, 1997).

Zowel bij de tweede als de derde manier van stemmen heeft de commissie de macht om veranderingen van de status quo al dan niet toe te staan, daar waar bij de eerste manier van stemmen iedereen de macht heeft zaken op de agenda te zetten om er over te beslissen.

Bij de 1F-problematiek is het zo dat de vaste Kamercommissie van Justitie dit op de agenda heeft gezet. Zij wilde dat er een verandering zou komen van de situatie zoals die nu is, de status quo. De minister en staatssecretaris van Justitie hebben vervolgens een beleidsvoorstel gedaan, waar weer over wordt gedebatteerd. Hier wordt dus de open-regel gehanteerd. Het beleid van de staatssecretaris en minister kan op deze manier worden veranderd. Wanneer men echter een echte verandering van het beleid wil op een punt, dan wordt de meerderheidsregel gehanteerd. Iedereen mag namelijk moties indienen, waarover wordt gestemd. Deze motie wordt aangenomen en leidt – wanneer die wordt uitgevoerd – tot een verandering van de status quo.

4.4 Elementen theoretisch ingekaderd

In deze paragraaf zullen de elementen die in de besluitvormingsanalyse-modellen worden gebruikt, theoretisch worden onderbouwd. De modellen die gebruikt worden om de uitkomst van het debat te voorspellen, komen in paragraaf 4.5 aan de orde. Hier komen de elementen waar de modellen op zijn gebaseerd aan bod. Het gaat om daarbij om: beleidspositie, issues, alternatieven, macht, belang en beleidsnetwerk. Tevens worden de belangrijkste begrippen *geoperationaliseerd*.

4.4.1 Beleidspositie

Het politieke standpunt van de actor (de handelende persoon) op de beslissing wordt aangeduid met de term *beleidspositie* van de actor op de beslissing (in het Engels de 'policy position' van de actor (Stokman, 1994, p.168). Actor wordt als volgt geoperationaliseerd: *alle partijen / individuen die invloed hebben op het besluitvormingsproces*.

De positie geeft dus aan welk van de alternatieven de voorkeur van de actor heeft. Bij de posities wordt gekeken naar de ideale beleidspositie van de actoren, en niet naar de strategische positie die zij zouden kunnen innemen (Klein Haarhuis, 2005)⁵³. Dit wordt dan uit strategisch oogpunt gedaan, omdat de actor weet op een ander issue meer te kunnen winnen. De actor kijkt dan dus naar wat het meeste nut heeft voor hem. 'Belang en beleidspositie worden gecombineerd in een nutsfunctie voor iedere actor die het nut van elk alternatief voor de actor specificeert. De beleidspositie is dan het punt op het continuüm

⁵³ Actoren nemen soms een strategische positie in, bijvoorbeeld wanneer er politieke ruil plaatsvindt. De actor neemt dan op een issue een standpunt in, dat in werkelijkheid niet zijn eigen, meest geprefereerde, standpunt weergeeft.

dat het hoogste nut heeft voor de actor' (Stokman, 1994, p.168). Eigenlijk is het begrip beleidspositie eenvoudig te begrijpen. Het is de positie van de actor die de meeste voorkeur geniet. Het begrip wordt dan ook als volgt geoperationaliseerd: *de oorspronkelijke beleidspositie die actoren innamen. Het gaat hierbij om het beleidsalternatief dat de meeste voorkeur geniet bij de actor* (Torenvlied, 1996).

4.4.2 Issues en alternatieven

Torenvlied (1996) geeft aan dat complexe beleidsproblemen vaak zijn verdeeld in een aantal aparte *beleidsissues*. De issues zijn als het ware de onderwerpen waar het debat over gaat. De issues zijn dan ook controversieel. Wanneer het om een zaak gaat waar geen discussie over bestaat, is er in dit geval dus geen sprake van een beleidsissue. Op de issues nemen de verschillende organisaties een standpunt in. Deze standpunten – oftewel de mogelijke uitkomsten – zijn de *alternatieven* bij het issue. Soms zijn er maar twee alternatieven, er valt dan bijvoorbeeld voor of tegen een voorstel te kiezen. In andere gevallen zijn er veel meer alternatieven. Het gaat bij de analyse om de oorspronkelijke beleidsalternatieven. 'De term 'oorspronkelijk', zo is uitgelegd, duidt op beleidsalternatieven die zijn geformuleerd voordat de uiteindelijke besluitvorming plaatsvond' (Torenvlied, 1996, p.100). Op een beleidsschaal kunnen de mogelijke alternatieven worden weergegeven. De beleidsschaal is niet willekeurig opgebouwd, maar loopt van het ene uiterste alternatief naar het andere uiterste alternatief. De onderlinge afstanden geven zoveel mogelijk de verschillen tussen de alternatieven aan. Zo'n beleidsschaal is een sterk gesimplificeerde weergave van de werkelijkheid (Klein Haarhuis, 2000) maar heeft wel een betekenisvolle onderliggende dimensie (Torenvlied, 1996). De actoren nemen dus een beleidspositie op de beleidsschaal in.

4.4.3 Macht

Bij de uitkomst van de besluitvorming speelt het begrip macht een belangrijke rol. Hoe meer macht een actor heeft, hoe meer mogelijkheden hij ook heeft om de besluitvorming te beïnvloeden. Stokman (1994, p.166) zou macht dan ook willen omschrijven als 'het vermogen om waardevolle collectieve uitkomsten binnen een sociaal systeem mede te bepalen'. Hierbij kan het gaan om formele en om informele macht of invloed. Bij formele macht gaat het in feite om de stemmacht die actoren hebben, in dit geval de verschillende Tweede Kamerfracties. De formele macht wordt dan ook als volgt geoperationaliseerd. Formele macht (of stemmacht): *het aantal zetels dat een fractie heeft, gerelateerd aan de meerderheidsregel in de Tweede Kamer* (Torenvlied, 1996). Stemmacht wordt aangewend in de formele besluitvormingsprocedure. Maar bij het begrip macht gaat het niet alleen om de uiteindelijke beslismacht die een actor heeft, maar ook om de informele macht waar men over beschikt. Stokman (1994) heeft het in dat kader over *invloed*. 'Invloed wordt sterk bepaald door de toegangsmogelijkheden tot besluitvormers en de machtsbronnen die actoren daarbij in stelling kunnen brengen' (Stokman, 1994, p.169). Naast de formele beslismacht onderscheidt Stokman nog twee machtselementen, te weten:

- 1) 'Toegang tot besluitvormingscentra op momenten waarin nog ruimte voor belangenafwegingen is. Toegang (access) is een relatie tussen actoren onderling. Toegangsrelaties vormen samen dan ook een netwerk tussen actoren, waarbij de toegang van actor i tot actor j wordt aangeduid met het symbool a_{ij} . Omdat toegang van actor i tot actor j nog niet hoeft te impliceren dat j ook toegang heeft tot i, is er sprake van een zogenaamd gericht netwerk tussen actoren.

- 2) Hulpbronnen ('resources') die kunnen worden ingezet om de eigen voorkeuren mee te laten wegen. Deze hulpbronnen kunnen van zeer verschillende aard zijn. Informatie, met name hoog gespecialiseerde informatie, is van belang. Daarnaast spelen getalsmatige hulpbronnen een grote rol, zoals het aantal actoren dat een actor vertegenwoordigt, en economische hulpbronnen, met name indien deze onmisbaar zijn voor een goede uitvoering'. (Stokman, 1994, p. 169).

Torenvlied (1996, p.108, ontleend aan onderzoek van Berveling, 1994a, p.83-84) maakt ook een analyse van elementen die in zijn ogen onder de meer informele macht vallen. Het element informele macht (of machtsmiddelen) is op basis hiervan als volgt geoperationaliseerd: *informele macht bevat: 1) de bevoegdheid tot het nemen van bindende besluiten; 2) expertise of specialistische kennis op een bepaald beleidsterrein; 3) financiële middelen en faciliteiten, waaronder huisvesting; 4) de beschikking over werkgelegenheid; 5) reputatie als onpartijdig bemiddelaar; 6) het vermogen om medewerkers of leden te mobiliseren; 7) het vermogen om de publieke opinie te mobiliseren.* De machtsmiddelen worden ingezet in het beleidsnetwerk, om zo deze partijen te kunnen beïnvloeden. Op het beleidsnetwerk wordt nog nader ingegaan, maar eerst wordt ingegaan op het element *belang*.

4.4.4 *Belang*

Naast het begrip macht speelt ook het begrip *belang* een rol bij de besluitvorming. Wanneer een actor veel belang hecht aan een beslissing zal hij zich heel hard maken voor de realisering van de eigen beleidspositie. Het gaat er bij het begrip belang om, in hoeverre de actor van mening is dat de beleidsbeslissing bijdraagt aan de bereiking van zijn doeleinden. 'De mate waarin de beslissing gerelateerd is aan de realisering van de uiteindelijke doeleinden van een actor wordt aangeduid met de term *belang* van de beslissing voor de actor (in het Engels ook wel aangeduid als de 'saliency' van de beslissing voor de actor of de 'interest' van de actor in de beslissing)' (Stokman, 1994, p.168). Het gaat er bij dit concept dus om voor hoeveel procent de actor zich wil inzetten op het issue. Vindt hij het issue erg belangrijk en wil hij er veel middelen voor inzetten, of heeft het issue nauwelijks de aandacht van de actor? Voor de ene politieke partij kan het issue bijvoorbeeld veel belangrijker zijn dan voor een andere partij.

Stokman (1994, p.168) zegt nog het volgende over belang: 'Belang en beleidspositie worden gecombineerd in een nutsfunctie voor iedere actor die het nut van elk alternatief voor de actor specificeert.⁵⁴ De beleidspositie is dan het punt op het continuüm dat het hoogste nut heeft voor de actor. Het nut van de alternatieven is monotoon dalende functie van hun afstand tot de meest geprefereerde positie, rekening houdend met het belang dat de actor aan de beslissing hecht. Dit is kenmerkend voor zogenoemde ééntoppige nutsfuncties'. De actor zal dus steeds afwegen of zijn inzet opweegt tegen het resultaat dat dit heeft op de beleidsbeslissing, op basis daarvan zal hij zijn inspanningen baseren. Het gaat hierbij dus om een rationele afweging die door de actor wordt gemaakt.

Dit alles leidt tot de volgende operationalisering van het begrip belang: '*mate waarin de organisatie belang hecht aan de beleidsbeslissing. Deze kan variëren tussen "geen enkel belang" (nul) en "uiterst groot belang" (één). Beiden zijn afgebeeld als uiteinden van een belangenschaal'* (Torenvlied, 1996, p.103).

⁵⁴ Hoe steiler de functie hoe meer belang aan de top van die functie (de beleidspositie) wordt gehecht door een actor.

4.4.5 Beleidsnetwerk

Met behulp van netwerken proberen verschillende organisaties elkaar te beïnvloeden. Door middel van het netwerk kunnen organisaties hun standpunten immers al op een informele manier overbrengen. Organisaties kunnen daarbij op een directe of indirecte manier elkaar beïnvloeden. De directe manier is via persoonlijk contact, indirect is via een andere weg, bijvoorbeeld via de media. Er zijn drie typen relaties mogelijk tussen twee organisaties: wederzijds, eenzijdig en afwezig. Stokman (1994) spreekt in dit kader over toegang van de ene actor tot de andere actor. Volgens Torenvlied (1996) onderhouden organisaties relaties met elkaar om invloed uit te oefenen, teneinde de eigen beleidspositie te realiseren. De relatie in het beleidsnetwerk is als volgt geoperationaliseerd: '*de bereidheid van een organisatie om rekening te houden met het standpunt van een andere organisatie*' (Torenvlied, 1996, p.107).

Uiteindelijk komt het er steeds op neer dat de actoren proberen hun eigen beleidspositie te realiseren. Daarbij maken ze wel een afweging tussen hoe belangrijk zij het onderwerp vinden en hoeveel middelen (zoals machtsmiddelen en hun netwerk) zij voor de realisering willen inzetten. Het kan zo zijn dat de actor de eigen positie wil realiseren, maar het kan ook zijn dat de actor zich inzet tot hij de uitkomst voldoende bevredigend vindt.

4.5 Modellen

De onderwerpen waarover gedebatteerd gaat worden, de standpunten, het belang, de macht en de netwerkrelaties worden abstract weergegeven door ze modelmatig te representeren. De nuance die organisaties in hun standpunten kunnen hebben aangebracht vervallen hier in zekere zin, omdat de modellen geen ruimte bieden om de argumentatie van het standpunt toe te lichten. Zo gaat het puur om de posities die actoren innemen en niet om de argumenten die daarachter zitten.

In het volgende hoofdstuk worden drie modellen toegepast, te weten: het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel. Deze modellen worden nu eerst toegelicht, daarbij zal ook aan bod komen waarom het aannemelijk is dat het betreffende model een relevante voorspelling van de besluitvorming kan geven.

4.5.1 Mediane kiezersmodel

De modellen die worden gebruikt gaan uit van bepaalde veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn theoretisch onderbouwd en komen hier aan de orde. Daarmee wordt begonnen met het eenvoudige *mediane kiezersmodel*. Bij dit model is het zo dat de mediane actor de uitkomst van het besluit bepaalt. Deze actor heeft namelijk een meerderheid achter zich, waardoor hij met een meerderheid van stemmen de uitslag kan bepalen.

Het mediane kiezersmodel heeft een aantal assumpties:

- De mediane kiezer bepaalt de uitkomst van het besluit
- De winset van de meerderheid neemt af, wanneer het voorstel de mediane stemmer bereikt.

Winset is een abstract begrip, maar wordt toch nader toegelicht. Het winset van alternatief x is de set van alternatieven dat door een meerderheid van de besluitnemers wordt geprefereerd boven alternatief x . Wanneer de winset leeg is, dan is er geen alternatief dat

door een meerderheid wordt geprefereerd boven alternatief x. Alternatief x wordt dan het stabiele meerderheidsbesluit⁵⁵.

Een voorbeeld hiervan is het volgende: momenteel hebben 1F-ers nooit recht op een verblijfsvergunning (de status quo). Hier willen veel actoren een termijn aan stellen. Stel, een meerderheid van actoren wil een termijn van vijf jaar stellen. Op zich zou een termijn van tien jaar ook al een verbetering zijn, maar een termijn van vijf jaar wordt door een meerderheid nog meer geprefereerd, maar een termijn korter dan vijf jaar niet meer. De winset van het alternatief van vijf jaar heeft dan een meerderheid en is leeg: er is geen alternatief dat door een meerderheid hierboven wordt geprefereerd.

Andere assumpties van het mediane kiezersmodel zijn dat de beleidsschaal een intervalniveau heeft en de voorkeursfuncties ééntoppig en symmetrisch zijn. Daarnaast is er nog een aantal verborgen veronderstellingen. Er moet een oneven aantal besluitnemers zijn, er moet sprake zijn van volledige deelname en de actoren moeten hun werkelijke voorkeur stemmen, oftewel er moet geen sprake zijn van strategisch gedrag⁵⁶. Bij dit model gaat men er dus vanuit dat de actor kiest voor zijn eerste voorkeur. Black's (1958, weergegeven in Klein Haarhuis, 2005) veronderstelling van 'ééntoppige voorkeursfuncties' impliceert dat er slechts één beleidsbesluit op een onderliggende één-dimensionale schaal van beleidsopties is en dat elke actor één voorkeurspositie heeft. Black toonde aan dat onder deze condities een politiek evenwicht ontstaat dat overeenkomt met de positie van de mediane actor.

Bij het mediane kiezersmodel spelen alleen de begrippen beleidspositie en stemmacht een rol. Het mediane kiezersmodel kan zowel naar stemmacht worden gewogen, als ongewogen worden toegepast. Het gaat hierbij om het besluit dat met een meerderheid van stemmen wordt aangenomen en dus is alleen van belang wat er door hoeveel mensen gestemd wordt. Een partij met weinig formele macht, kan daarbij toch de doorslag geven, wanneer zij de positie inneemt waarmee een meerderheid kan worden gehaald. Het is waarschijnlijk dat het mediane kiezersmodel een goede voorspelling van de besluitvorming kan geven, omdat in de Tweede Kamer met een meerderheid van stemmen een besluit wordt aangenomen. Dit is precies wat het mediane kiezersmodel voorspelt. Vandaar dat het relevant is om dit model toe te gaan passen op de drie controversiële issues die in hoofdstuk 3 naar voren zijn gekomen.

4.5.2 Compromismodel

Het volgende model dat in het hoofdstuk hierna wordt toegepast is het *compromismodel*. Bij het compromismodel spelen naast de beleidspositie ook macht en belang een rol. Impliciet in het compromismodel is de aanname van gelijktijdige uitwisseling van beleidspositie tussen de betrokken besluitnemers (Achen, 2002, weergegeven in Klein Haarhuis, 2005). Machtverschillen en verschillen in belang kunnen een heel groot effect hebben op besluitvorming. Wanneer dat zo is, zijn besluitvormers geneigd tot het vormen van een compromis en zijn ze meer ontvankelijk voor beïnvloeding. Wanneer partijen het niet met elkaar eens kunnen worden, is een compromis soms nodig. Actoren geven dan toe op grond van belang en machtsposities. Vaak zoeken besluitvormers ook achter gesloten deuren naar een compromis, waarmee op zo breed mogelijke steun gerekend kan worden (Crum, 2003).

⁵⁵ Informatie afkomstig uit hoorcollege twee, Strategische beleids- en besluitvormingsanalyse, dr. R. Torenvlied, d.d. 18 september 2008.

⁵⁶ Informatie afkomstig uit hoorcollege twee Strategische beleids- en besluitvormingsanalyse, dr. R. Torenvlied, d.d. 18 september 2008.

'Terwijl in het model van vertegenwoordigende democratie de meerderheid haar wil kan opleggen aan de minderheid, zijn de partijen in een corporatistisch model aangewezen op argumenten om elkaar te overtuigen. Deze situatie dwingt hen hun belangen en inzichten zo goed mogelijk te verwoorden en zich tegelijkertijd in te leven in de argumenten van de anderen' (Crum, 2003, p.8). Dit laat zien dat het compromismodel op andere uitgangspunten is gebaseerd dan het mediane kiezersmodel, waarbij een meerderheid haar wil kan opleggen aan de minderheid.

Bij het sluiten van een compromis is het oplossingsconcept een onderhandelingsevenwicht. Dit evenwicht wordt benaderd door het gewogen gemiddelde van de beleidsposities⁵⁷. Het idee achter het compromismodel is dat de hoeveelheid macht en belang voor een deel bepalen hoeveel invloed een actor op de besluitvorming zal hebben. Zo zal een partij met slechts één of twee zetels minder invloed kunnen uitoefenen, of een minder groot aandeel hebben in meerderheidscoalities, dan een partij die veel meer zetels heeft. Het compromis wordt gewogen afzonderlijk naar machtsmiddelen of naar belang.

In de politiek gebeurt het vaak dat er een compromis wordt gesloten. Wanneer partijen het niet met elkaar eens kunnen worden is het gevolg namelijk vaak een compromis. Dit gebeurt bijvoorbeeld tijdens een algemeen overleg van de vaste Kamercommissie van Justitie. Daar vindt de discussie plaats die kan leiden tot een compromis. Vandaar dat ook het compromismodel relevant is inzake deze besluitvorming.

4.5.3 Twee-fasenmodel

Het laatste model dat wordt toegepast is het *twee-fasenmodel*. Modelvariabelen hierbij zijn beleidspositie, belang, stemmacht, toegangsrelaties (beleidsnetwerk) en machtsmiddelen (informele macht). Dit is dus een uitgebreider model dan de voorgaande twee, want het beleidsnetwerk wordt hier geïncorporeerd. Dit is een belangrijk winstpunt, ook ten opzichte van vroeger netwerkonderzoek, zoals onderzoek naar dubbelfuncties tussen actoren (Stokman, 1994). In tegenstelling tot het compromismodel, waar geen expliciete vooronderstellingen worden gemaakt over de strategie van actoren, of de micro-processen, waardoor de voorspelde beleidsbesluiten worden bereikt, wordt hier in het twee-fasenmodel wel rekening mee gehouden (Klein Haarhuis, 2005). In het twee-fasenmodel worden de elementen machtsmiddelen, toegang en beslistmacht geïntegreerd met het belang dat actoren hechten aan beslissingen en de beleidsposities die zij daarbij innemen. Er is sprake van een machts- en waardepeiling waarbij de verschillende benaderingen in machtsonderzoek daadwerkelijk worden geïntegreerd. 'Voor deze machts- en waardebeoordeling wordt allereerst het totaalgewicht van een actor over een beslissing gedefinieerd. Deze hangt af van het aantal invloedsronden t dat plaats vindt voor de uiteindelijke beslissing genomen wordt. Als er slechts één invloedsronde is dan is het totaalgewicht van een actor gelijk aan zijn controle over publieke actoren (actoren met stemmacht over die beslissing' (Stokman, 1994, p.173). De uitkomst van het twee-fasenmodel is eigenlijk, net als bij het compromismodel een gemiddelde, alleen worden nu meer variabelen tegelijkertijd meegewogen. Dit model is complexer dan de eerdere modellen, juist omdat er meer variabelen worden meegenomen. Daarom zou dit model de uitkomst wellicht beter kunnen voorspellen. Dit kan echter niet getoetst worden, aangezien de uitkomsten van het proces op het moment van schrijven nog niet bekend zijn.

⁵⁷ Informatie afkomstig uit hoorcollege drie Strategische beleids- en besluitvormingsanalyse, dr. R. Torenlid, d.d. 25 september 2008.

Het twee-fasenmodel ziet besluitvorming – de naam zegt het al – als een proces waarin zich telkens twee fasen afwisselen. 'In de eerste fase proberen actoren de beleidsposities van andere actoren zo dicht mogelijk bij die van henzelf te brengen. Wij veronderstellen hierbij dat de onderlinge beïnvloeding van de actoren simultaan gebeurt. In de tweede fase nemen de publieke actoren, de actoren met beslismacht, een besluit op basis van hun beleidsposities, die mede in de eerste fase zijn gevormd' (Stokman, 1994, p.172).

Het twee-fasenmodel is op verschillende controversiële beslissingen met succes toegepast, bijvoorbeeld op die van het Amerikaanse Congres over energiepolitiek (Stokman en Van den Bos, 1992) en op besluitvorming in de Europese Gemeenschap (Van den Bos, 1991) (Stokman, 1994).

Het twee-fasenmodel weerspiegelt wat in werkelijkheid gebeurt, ook inzake de 1F-problematiek. Er zijn namelijk veel mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties die proberen invloed uit te oefenen op politieke besluitnemers. Dit doen zij via hun netwerkrelaties. Zij proberen door middel van het inzetten van hun machtsmiddelen de politieke actoren te beïnvloeden. Er is dus sprake van twee achtereenvolgende fasen: de fase waarin wordt gelobbyd en de fase waarin een besluit wordt genomen door de actoren met formele macht (stemmacht). Aangezien de praktijk overeenkomt met de assumpties van het twee-fasenmodel, wordt ook dit model toegepast in het volgende hoofdstuk.

4.6 Tot slot

Hiermee is aan het eind gekomen van het theoretische hoofdstuk. Er is in dit hoofdstuk duidelijk gemaakt op welke theorieën de modelmatige analyse is gebaseerd. De elementen en begrippen die onderdeel vormen van de modellen zijn daarbij theoretisch onderbouwd. Ook zijn de modellen vanuit de literatuur onderbouwd en is duidelijk gemaakt waarom het aannemelijk is dat het betreffende model een relevante voorspelling kan geven van de uitkomst van het besluitvormingsproces. In het hoofdstuk dat nu volgt worden de modellen toegepast op de drie controversiële issues, zoals die zijn beschreven in hoofdstuk 3. Hiermee wordt van de theorie overgegaan naar de praktische toepassing.

5 Modelmatige analyse: toepassing van drie modellen op drie issues

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de drie modellen die in het vorige hoofdstuk theoretisch zijn onderbouwd, daadwerkelijk toegepast: het mediane kiezersmodel (voor het eerst toegepast door Black (1958) en Down (1967)), het compromismodel (in 1972 geïntroduceerd door Coleman) en het twee-fasenmodel (in 1992 voor het eerst toegepast door Stokman & Van den Bos). Daarbij wordt gebruik gemaakt van de elementen beleidspositie, formele macht (stemmacht), informele macht (machtsmiddelen), belang en beleidsnetwerk. De drie modellen worden toegepast op de drie controversiële issues die voortvloeiden uit hoofdstuk 3: de actualisering van het ambtsbericht, de termijn waarna 1F-ers in aanraking moeten kunnen komen voor een verblijfsvergunning en de manier waarop er met gezinsleden van 1F-ers moet worden omgegaan. Het besluitvormingsproces dat zich rondom deze drie issues afspeelt wordt in dit hoofdstuk nagebootst met behulp van verschillende modellen. Het gaat in dit hoofdstuk dus om een modelmatige analyse.

De informatie die nodig is om de modellen toe te kunnen passen op het '1F-debat' is afkomstig van de expertinterviews en documenten. Het kan echter zijn dat de informatie niet geheel overeenkomt met de werkelijkheid. Het gaat hier namelijk om een *prospectieve analyse*, dat wil zeggen een analyse waarin vooruit gekeken, oftewel voorspeld, wordt. De uitkomst van het debat is immers nog niet bekend en dus is ook nog niet met zekerheid te zeggen welke partij, welke positie inneemt. De analyse zal daarom deels hypothetisch zijn. Wat daarom ook is gedaan, is dat er verschillende situaties van hetzelfde issue zijn geschetst. Daarbij wordt duidelijk gemaakt wat er in het speelveld verandert wanneer één van de partijen bijvoorbeeld een stuk meer macht krijgt of zich veel harder gaat inzetten voor een bepaald onderwerp. Op die manier wordt in beeld gebracht wat voor middelen de actoren in handen hebben om een besluit op een issue naar hun hand te zetten.

Het hoofdstuk is zo opgebouwd dat achtereenvolgens de drie issues waar het debat zich op zal concentreren, worden besproken en geanalyseerd. Daarbij komt eerst de strekking van het issue met de beleidsalternatieven aan bod, daarna worden achtereenvolgend de actoren, de beleidsposities, de macht, het belang en het beleidsnetwerk besproken. Vervolgens wordt al deze informatie gebruikt om de drie verschillende modellen toe te passen. Daar waar het in hoofdstuk 3 bij een beschrijving van de issues bleef, hoofdstuk 4 een theoretische onderbouwing van het besluitvormingsproces gaf, wordt in dit hoofdstuk het proces dat plaatsvindt geanalyseerd en worden er op basis van drie modellen voorspellingen gedaan van de uitkomsten van de besluiten op de drie issues.

5.2 Eerste issue: actualisering ambtsbericht

Het eerste issue waar het debat over zal gaan en wat ook gedeeltelijk ten grondslag ligt aan de 1F-problematiek, is de vraag: *Moet er een actualisering van het ambtsbericht Afghanistan van 29 februari 2000 komen?* Zoals in hoofdstuk 3 al uitgebreid aan bod is geweest, bestaat er de nodige kritiek op en twijfel over de betrouwbaarheid van het ambtsbericht. Verschillende organisaties hebben hier brieven over geschreven aan de Tweede Kamer en er hebben gesprekken plaatsgevonden tussen vluchtelingenorganisaties en politieke partijen. Hiermee is dit onderwerp ook op de politieke agenda komen te staan. In de brief en notitie die de minister en staatssecretaris op 9 juni 2008 naar buiten hebben gebracht, wordt summier ingegaan op het ambtsbericht. Zij achten het echter niet nodig dat er een actualisering van het ambtsbericht komt. De vraag is dus of er een actualisering van het

omstreden ambtsbericht moet komen. Daarbij zijn slechts twee alternatieven te onderscheiden namelijk:

- a) Nee (status quo)
- b) Ja

Er zal namelijk wel of niet een actualisering van het bericht komen, het bericht wordt niet 'een beetje' geactualiseerd. Er komt pas een actualisering van het ambtsbericht wanneer daar om wordt gevraagd. Zolang dat niet gebeurt, blijft het huidige ambtsbericht in gebruik, vandaar dat alternatief a de status quo is.

5.2.1 Actoren

Zoals in het vorige hoofdstuk is duidelijk gemaakt zijn alle partijen die invloed hebben op het besluitvormingsproces een actor (Torenvlied, 1996). In het 1F-debat speelt een heel aantal actoren een rol. De ene actor heeft echter een prominentere rol dan de andere actor, ook al kan het zo zijn dat een actor die zich bijna niet met het issue bezig houdt, toch veel macht heeft, omdat de partij in de Tweede Kamer zit en daarmee over formele macht beschikt. De actoren die een rol spelen worden in box 1 weergegeven, inclusie een korte omschrijving. Deze actoren zijn bij alle drie de issues gelijk.

Box 1: overzicht actoren

- 1) Staatssecretaris Albayrak
Staatssecretaris van Justitie: heeft voornamelijk het 1F-beleid vorm gegeven
- 2) Minister Hirsch Ballin
Minister van Justitie: heeft op de achtergrond invloed omdat er OM-zaken bij betrokken zijn
- 3) CDA
Politieke partij, tevens regeringspartij
- 4) PvdA
Politieke partij, tevens regeringspartij
- 5) ChristenUnie
Politieke partij, tevens regeringspartij
- 6) SP
Politieke partij
- 7) VVD
Politieke partij
- 8) PVV
Politieke partij
- 9) GroenLinks
Politieke partij
- 10) D'66
Politieke partij
- 11) PvdD
Politieke partij
- 12) SGP
Politieke partij
- 13) Lid Verdonk
Politieke partij

- 14) Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ)
Adviescommissie voor het ministerie van Justitie. Heeft in mei 2008 een adviesrapport over de 1F-problematiek uitgegeven. Het beleid van de minister en staatssecretaris is hier gedeeltelijk op gebaseerd
- 15) Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND)
Partij die ervoor zorgt dat het vreemdelingenbeleid wordt uitgevoerd. Heeft wel invloed heeft op het beleid.
- 16) Amnesty International (Amnesty)
Mensenrechtenorganisatie. Amnesty International streeft naar een wereld waarin iedereen alle rechten geniet die zijn vastgelegd in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere internationale mensenrechtendocumenten.
- 17) Vluchtelingenwerk Nederland (VWN)
Vluchtelingenorganisatie. De medewerkers van VluchtelingenWerk geven de asielzoeker voorlichting over de asielpcedure.
- 18) Stichting INLIA (INLIA)
Vluchtelingenorganisatie. Zet zich in voor het bieden van hulp aan asielzoekers in nood. INLIA is een netwerk van geloofsgemeenschappen, lokale kerken behorend tot velerlei denominaties, die zich allemaal hebben verbonden aan dezelfde uitgangspunten.
- 19) Gave
Vluchtelingenorganisatie. Relatief kleine, christelijke organisatie. Gave wil de Kerk en de vluchteling bij elkaar brengen om samen Christus te volgen. Zoekt contact met de politiek (m.n. de ChristenUnie), door bijvoorbeeld brieven en e-mails te schrijven.
- 20) United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)
Vluchtelingenorganisatie. Is onderdeel van de VN, heeft als belangrijkste doel bescherming te bieden aan 32,9 miljoen ontwortelde personen.
- 21) Justitia et Pax (JeP)
Mensenrechtenorganisatie. Komt op voor mensenrechten, voor menselijkheid en gerechtigheid. Zet zich in deze discussie met name in voor de belangen van kinderen van 1F-ers. Zoekt actief contact met politieke partijen.
- 22) Defence for Children International (DCI)
Kinderrechtenorganisatie. Organisatie die wereldwijd de rechten van het kind bevordert en beschermt. Zet zich in deze discussie met name in voor de belangen van kinderen van 1F-ers. Zoekt actief contact met politieke partijen en verschijnt regelmatig in de media.
- 23) Kerk in Actie (KiA)
Vluchtelingenorganisatie. Steunt allerlei projecten in binnen- en buitenland. Heeft geen grote stem in het 1F-debat, omdat ze zich hier niet zo mee bezighouden.
- 24) Comité 'Foute kinderen bestaan niet' (comité)
Comité dat is opgericht door vijf Afghaanse meisje, met ondersteuning van JeP en DCI. Is geen echte mensenrechtenorganisatie, maar wordt hier vanwege de overeenkomende standpunten wel bij ondergebracht. Verschijnt regelmatig in de media.

25) Federatie van Afghaanse Vluchtelingen Organisaties in Nederland (FAVON)

Organisatie die opkomt voor slachtoffers van de veiligheidsdiensten ten tijde van het communistische tijdperk. Wil niks te maken hebben met Afghaanse organisaties waar 1F-ers bij betrokken zijn. Heeft een brief geschreven aan de Tweede Kamer en zoekt op die manier contact met de politiek.

26) Nederlands Juristen Comité voor de Mensenrechten (NJCM)

Mensenrechtenorganisatie. Zet zich in voor de bescherming van mensenrechten in Nederland en het Nederlandse en buitenlandse beleid.

Zoals te zien zijn er veel organisaties die zich bezighouden met het 1F-beleid en dit op de één of andere manier proberen te beïnvloeden. Veel organisaties zoeken daarbij ook de steun van elkaar. Dit zal in de paragraaf over het beleidsnetwerk worden duidelijk gemaakt. De mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties houden zich met het eerste issue bezig, omdat zij van mening zijn dat het ambtsbericht niet geheel kloppend is en daarom geactualiseerd moet worden. Politieke partijen zijn actoren, omdat zij uiteindelijk beslissen of er een actualisering van het ambtsbericht gaat komen. De minister en de staatssecretaris hebben hier ook inspraak in.

5.2.2 Beleidsposities

De beleidspositie geeft het standpunt van de actor aan. De beleidsposities worden op de beleidsschaal gepositioneerd (Torenvlied, 1996). De experts is gevraagd de alternatieven onder te brengen op een beleidsschaal waarbij de verschillen in afstand een inhoudelijk verschil aanduiden: hoe groter de afstand op de schaal tussen de alternatieven is, hoe groter ook het inhoudelijke verschil tussen deze alternatieven is. Op deze beleidsschaal worden vervolgens alle actoren gepositioneerd. De schaal voor het eerste issue ziet er uit zoals op de volgende pagina is weergegeven. Het gaat hier om een dichotoom issue, vandaar dat de twee alternatieven op de extreme posities zijn geplaatst. De actoren zijn tevens door de experts op hun voorkeurspositie geplaatst.

Het overzicht laat zien dat heel veel partijen voor een actualisering van het ambtsbericht zijn. Dit betekent echter niet automatisch dat er ook een actualisering komt. Hierbij spelen namelijk meer factoren een rol. Zo kan de staatssecretaris het besluit naast haar neerleggen, alhoewel zij dat niet zomaar zal doen.

1) *Moet er een actualisering van het ambtsbericht komen?*

	<i>CDA</i>
	<i>CU</i>
	<i>SP</i>
	<i>GroenLinks</i>
	<i>D'66</i>
	<i>PvdD</i>
	<i>SGP</i>
	<i>ACVZ</i>
	<i>Amnesty</i>
	<i>VWN</i>
	<i>INLIA</i>
<i>Albayrak</i>	<i>Gave</i>
<i>Hirsch Ballin</i>	<i>UNHCR</i>
<i>VVD</i>	<i>JeP</i>
<i>PVV</i>	<i>DCI</i>
<i>Lid Verdonk</i>	<i>KiA</i>
<i>IND</i>	<i>Comité</i>
<i>FAVON</i>	<i>NJCM</i>
<i>o</i>	<i>100</i>
<i>A</i>	<i>B</i>
<i>Nee</i>	<i>Ja</i>

5.2.3 Macht

De expert die over het overkoepelende overzicht van het debat beschikt, heeft in kaart gebracht hoeveel macht de actoren hebben. Hierbij is er een onderscheid tussen formele macht (stemmacht) en informele macht (machtsmiddelen) gemaakt. Bij de berekening van de formele macht is het aantal zetels dat een partij heeft gedeeld door het totaal aantal zetels van de Tweede Kamer (150). Bij formele macht gaat het immers om de stemmacht die actoren hebben. Organisaties buiten de Tweede Kamer om mogen niet meestemmen. Bij de informele macht is gevraagd de meest machtige actor een score van 100 te geven en de scores van de andere actoren daaraan te relateren. Bij informele macht gaat het om de machtsmiddelen waar de actor over beschikt (Stokman, 1994). De inschatting van de expert heeft tot het overzicht geleid dat op de volgende pagina te zien is.

Tabel 3: overzicht machtsverdeling

Actor	Formele macht	Informele macht
Staatssecretaris Albayrak	0	100
Minister Hirsch Ballin	0	50
CDA	27.33	50
PvdA	22	50
ChristenUnie	4	50
SP	16.67	30
VVD	14	20
PVV	6	10
GroenLinks	4.67	20
D'66	2	50
PvdD	1.33	0
SGP	1.33	10
Lid Verdonk	0.67	0
ACVZ	0	40
IND	0	60
Amnesty International	0	30
VWN	0	30
Inlia	0	30
Stichting Gave	0	10
UNHCR	0	30
Justitia et Pax	0	20
Defence for Children	0	20
Kerk in Actie	0	10
Comité 'Foute kinderen bestaan niet'	0	30
FAVON	0	10
NJCM	0	30

In deze tabel is te zien dat de staatssecretaris de meeste macht heeft. Zij bepaalt uiteindelijk hoe het beleid eruit komt te zien en is al samen met de minister van Justitie met een nieuwe beleidslijn gekomen. De politieke partijen kunnen hier door middel van hun formele stemmacht nog een verandering in brengen, maar uiteindelijk kan de staatssecretaris een motie van de kamer naast zich neerleggen en toch haar eigen beleid uitvoeren. De mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties hebben wel macht, maar deze is niet zo heel groot ten opzichte van de macht van de staatssecretaris. De organisaties proberen het beleid te beïnvloeden door brieven te sturen naar de Tweede Kamer en door in gesprek te gaan met politieke partijen. Op die manieren brengen ze hun positie over aan deze partijen en hopen ze dat dit invloed heeft bij de positiebepaling door de politieke partijen. Zoals te zien is in de paragraaf 5.2.5 onderhouden de vluchtelingenorganisaties relaties met elkaar en kunnen ze op die manier één blok vormen. Daarmee wordt hun gezamenlijke macht een stuk groter.

5.2.4 Belang

De experts hebben een inschatting gemaakt van het belang dat de verschillende actoren aan het eerste onderwerp hechten. Bij belang gaat het erom in hoeverre de actor zich hard wil maken voor het onderwerp waar het om gaat. De actor zal steeds afwegen of zijn inzet opweegt tegen het resultaat dat dit heeft op de beleidsbeslissing (Stokman, 1994) De inschatting van de experts heeft tot het volgende resultaat geleid.

Tabel 4: overzicht belang

Actor	Belang
Staatssecretaris Albayrak	40
Minister Hirsch Ballin	20
CDA	20
PvdA	30
ChristenUnie	100
SP	50
VVD	30
PVV	70
GroenLinks	70
D'66	70
PvdD	10
SGP	40
Lid Verdonk	10
ACVZ	100
IND	20
Amnesty International	60
VWN	80
Inlia	80
Stichting Gave	80
UNHCR	100
Justitia et Pax	10
Defence for Children	10
Kerk in Actie	70
Comité 'Foute kinderen bestaan niet'	10
FAVON	30
NJCM	70

Het belang dat door de verschillende partijen aan het eerste issue wordt gehecht loopt nogal uiteen. Er zijn partijen, met name vluchtelingenorganisaties die zich heel hard maken voor een actualisering van het ambtsbericht. Zij schrijven bijvoorbeeld brieven naar de Tweede Kamer en de UNHCR heeft zelfs een notitie geschreven over het ambtsbericht. Zo'n organisatie zet zich dus voor de volle 100% in voor dit issue. Andere partijen, zoals het comité 'Foute kinderen bestaan niet' hechten weinig belang aan dit issue, omdat zij zich echt richten op de positie van de gezinsleden: het derde issue. Ook het belang dat politieke partijen hechten aan het issue loopt uiteen. Zo zijn er partijen die bijna geen belang hechten aan het issue, dit zijn met name de wat kleinere partijen. Zij moeten hun tijd en aandacht

verdelen over veel verschillende onderwerpen en daarom hechten zij minder belang aan het issue.

5.2.5 Beleidsnetwerk

Als laatste vraag over het eerste issue is de experts gevraagd een inschatting te maken van de netwerkrelaties die actoren met elkaar onderhouden. Volgens Torenvlied (1996) onderhouden organisaties relaties met elkaar om invloed uit te oefenen om zo de eigen beleidspositie te realiseren. Er is een schema gemaakt dat de netwerkrelaties tussen de verschillende actoren weergeeft. Dit schema is op de volgende twee pagina's te vinden. Het schema is bij alle drie de issues gelijk.

Zoals in het schema te zien is, onderhouden voornamelijk de vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties relaties met elkaar die wederzijds zijn. Deze organisaties houden contact met elkaar en zijn bereid naar elkaar te luisteren en de standpunten van de andere partij mee te laten wegen bij hun eigen positie inname. Dat is te begrijpen, omdat deze organisaties elkaar nodig hebben om als het ware een blok te vormen en daarmee naar de politieke partijen te gaan. Op die manier vergroten ze de macht die ze hebben. Dit zou niet zo zijn als ze allemaal los van elkaar opereren en met heel andere ideeën bij de politieke fracties aankloppen. Opvallend is dat de vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties geen relatie hebben met de politiek, in die zin dat zij zelf bereid zijn rekening te houden met het standpunt van deze partijen. Wel zoeken zij zelf contact met de politieke partijen en deze luisteren naar hun argumenten. Er is tussen politieke partijen en vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties dus sprake van een eenzijdige relatie van de politieke partijen naar de vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties toe. Het schema laat zien dat politieke partijen zich over het algemeen laten beïnvloeden door elkaar en door de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties, terwijl deze organisaties alleen elkaar beïnvloeden.

Tabel 5: overzicht beleidsnetwerk

Beleidsnetwerk: Partij in de rij houdt rekening met het standpunt van de partij in de kolom: (1), wanneer dit niet het geval is: (0)

	Albayrak	Hirsch Ballin	CDA	PvdA	CU	SP	VVD	PVV	GL	D66	PvdD	SGP	Verdonk	ACVZ	IND	Amnesty	VWN	Inlia	GaVe	UNHCR	JeP	DCI	KiA	Comité	FAVON	NJCM	
Albayrak	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	
Hirsch Ballin	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	
CDA	1	1	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
PvdA	1	1	1	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1
CU	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
SP	1	0	0	1	1	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1	1
VVD	1	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1
PVV	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0
GL	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1
D66	1	0	0	1	0	1	0	0	1	1	0	0	0	1	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1
PvdD	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
SGP	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	1	1	1
Verdonk	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0

Vervolg tabel 5: overzicht beleidsnetwerk

	Al-bay-rak	Hir-sch Bal-lin	C D A	P v d A	C U	S P	V V D	P V V	G L	D 6 6	P v d D	S G P	Ver-donk	AC VZ	IND	Am-nes-ty	VWN	In-lia	Ga-ve	UN HCR	JeP	DCI	KiA	Comi-té	FA-VON	NJ CM
AC VZ	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	0	0	1	1	1	0	1	1	1
IND	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Am-nesty	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
VWN	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
Inlia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
Gave	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0
UN HCR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	1	0	0	0	1	0	1
JeP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1	1	1	0	0
DCI	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0	1	1	1		1	0	0
KiA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1	0	1	1	1	1	0	0
Comi-té	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	1	1	0	1	0	0
FA-VON	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	1	0	1	1	0
NJCM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	1	1	0	1	0	1

5.2.6 Modellen

In deze paragraaf zullen achtereenvolgens de drie modellen worden toegepast. Daarbij wordt begonnen met het *mediane kiezersmodel*. Dit model gaat ervan uit dat besluiten worden aangenomen met een meerderheid van stemmen. Daarbij wordt naar stemmacht gewogen. Er wordt dus vanuit gegaan dat alleen de politieke partijen een besluit nemen en dat niet al de andere actoren ook meebeslissen. In de praktijk zal dat immers ook niet zo zijn. Politieke partijen kunnen een motie indienen waarover vervolgens in de Tweede Kamer wordt gestemd. Deze motie wordt dan met een meerderheid van stemmen aangenomen of verworpen. De staatssecretaris heeft vervolgens nog wel de macht om deze motie naast zich neer te leggen. Dit wordt in het mediane kiezersmodel echter niet meegenomen, maar in de praktijk komt dat ook niet veel voor.

Het mediane kiezersmodel voorspelt dat de mediane actor wint, oftewel zijn beleidspositie is het besluit dat wordt aangenomen. De winset van de mediane actor is namelijk leeg (Torenvlied, hoorcollege 2, 18 september 2008). De mediane actor verdeelt de actoren als het ware in twee groepen en heeft daarmee een meerderheid voor zijn positie, daarom heeft de mediane actor de uitkomst van 0.5 (50% van de stemmen). Dit zou er met betrekking tot de actualisering van het ambtsbericht als volgt uitzien. De VVD (21 zetels), de PVV (9 zetels) en Lid Verdonk (1) hebben positie 1. Samen hebben zij 31 zetels / 150 zetels = 21% van de zetels. Hiermee halen zij geen meerderheid.

Het CDA (41 zetels), de PvdA (33 zetels), de ChristenUnie (6 zetels), de SP (25 zetels), GroenLinks (7 zetels), D'66 (3 zetels), de PvdD (2 zetels) en de SGP (2 zetels) zijn voor een actualisering van het ambtsbericht. Samen hebben zij 119 zetels / 150 zetels = 79% van de zetels. Hiermee halen zij een ruime Kamermeerderheid, want de mediane positie van 50% valt in dit spectrum. SPSS laat ook zien dat de mediane actor positie één, alternatief b, inneemt. Het mediane kiezersmodel, gewogen naar stemmacht voorspelt dus dat er met een kamermeerderheid van 119 tegen 31 stemmen voor een actualisering van het ambtsbericht wordt gestemd.

Het kan zo zijn dat er een compromis wordt gesloten over een issue. Bij een dichotoom issue, zoals hier sprake van is, geeft de uitkomst van het *compromismodel* aan hoeveel procent kans er is dat een voorstel wordt aangenomen. Wanneer de uitkomst bijvoorbeeld 0.8 is, betekent dit niet dat het ambtsbericht voor 80% geactualiseerd gaat worden, maar dat er een kans is van 80% dat er een actualisering van het ambtsbericht komt. Op die manier moet dus de uitkomst van dit model worden geïnterpreteerd. Het is echter niet waarschijnlijk dat er op dit issue een compromis gesloten wordt. Partijen zullen namelijk voor een actualisering of daar tegen zijn. Het sluiten van een compromis is niet echt realistisch en daarmee de uitkomst van dit model ook niet. Vandaar dat dit model hier ook niet wordt toegepast.

Het *twee-fasenmodel* is een model waarbij alle omschreven elementen worden meegewogen in de besluitvormingsanalyse. Het model gaat er vanuit dat bij de besluitneming telkens twee fasen terugkeren: 'In de eerste fase proberen actoren de beleidsposities van andere actoren zo dicht mogelijk bij die van henzelf te brengen. In de tweede fase nemen de publieke actoren, de actoren met beslismacht, een besluit op basis van hun beleidsposities, die mede in de eerste fase zijn gevormd' (Stokman, 1994, p.172). Deze twee fasen kunnen herhaald blijven worden. Aangezien in het twee-fasenmodel alle elementen worden meegewogen, is dit het gecompliceerdste model van de drie.

Bij het 1F-debat is, zoals nu is voorzien, sprake van twee fasen. De eerste fase bevat de wederzijdse beïnvloeding en de tweede fase de stemmingsronde. Er zal sprake zijn van één beslisfase, dus de twee genoemde fasen zullen niet worden herhaald.

Het programma waarmee de uitkomst van de besluitvorming wordt voorspeld (tfm), geeft aan dat de uitkomst na deze twee fasen 0.78 zal zijn. Dat betekent dat er een kans van 78% is dat er een actualisering van het ambtsbericht komt. Wanneer er langere tijd door gelobbyd zou worden en er bijvoorbeeld vier stemrondes zouden zijn, dan zou de kans dat het ambtsbericht wordt geactualiseerd zijn afgenomen tot 77%. Dit is dus nauwelijks een daling te doemen. De waarde van de voorspelling wordt minder en niet meer na het lobbyen, omdat de staatssecretaris erg veel macht heeft en zij tegen een actualisering is. Zij kan dus doorgaan met het lobbyen voor haar positie en wint daar dus wellicht iets mee. Wanneer de macht van de staatssecretaris zou afnemen tot bijvoorbeeld 40% dan zou de kans dat er een actualisering van het ambtsbericht komt toenemen tot 86%, een flinke stijging dus. Dit laat zien dat de macht die de staatssecretaris op het besluit heeft, veel invloed zal hebben op het uiteindelijke besluit dat genomen wordt.

Zoals de modellen laten zien, bestaat er grote kans dat het er een actualisering van het ambtsbericht gaat komen of in ieder geval dat daar om gevraagd gaat worden door de Tweede Kamer. Alle modellen voorspellen dus dat er een actualisering van het ambtsbericht zal komen.

Het mediane kiezersmodel voorspelt dat het ambtsbericht wordt geactualiseerd, er is immers een Kamermeerderheid voor. Het twee-fasenmodel voorspelt dat er een kans van 78% is dat het ambtsbericht wordt geactualiseerd. Dit is een hele grote kans, maar het model voorspelt niet met complete zekerheid dat het ambtsbericht geactualiseerd wordt. In de modelanalyse werd duidelijk dat de macht die de staatssecretaris heeft veel invloed zal hebben op het beleidsbesluit dat wordt genomen. Wanneer haar machtsmiddelen zouden afnemen tot 40%, dan zou de kans op een actualisering toenemen van 78% tot maar liefst 86%.

5.3 Tweede issue: het stellen van een termijn

Het tweede omstreden issue dat aan bod komt in het 1F-debat, vormt eigenlijk het hoofdonderwerp van het debat: de 1F-er zelf. Dit is immers de persoon die verondersteld wordt ernstige misdaden te hebben gepleegd en die momenteel geen kant op kan: hij is vaak ongewenst verklaard en daarmee strafbaar met het verblijf in Nederland, maar kan het land ook niet verlaten en veelal ook niet worden omgezet. Om die redenen verblijven veel 1F-ers al zo'n tien jaar illegaal in Nederland. Hier wil men wat aan gaan veranderen, de vraag is alleen wat hier aan gedaan moet worden. De persoon 'zomaar' een verblijfsvergunning geven is geen optie. De situatie laten voortbestaan zoals die nu is eigenlijk ook niet. Maar wat dan wel? Daar zal het bij dit issue om gaan.

Veel respondenten gaven tijdens de interviews aan dat er een termijn moet worden gesteld aan de onzekerheid waarin de 1F-ers verkeren. Zijn vonden over het algemeen dat die termijn best wel lang mag zijn, omdat het hier wel om ernstige misdaden gaat. Het meeste werd een termijn van tien jaar genoemd. Dit is de termijn die de staatssecretaris en minister eveneens hebben voorgesteld, maar dan alleen voor personen aan wie artikel 3EVRM is tegengeworpen. Na die tien jaar zou er een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets moeten plaatsvinden. Bij een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets wordt er in het kort gezegd, beoordeeld of de persoon nog langer een verblijfsvergunning onthouden kan

worden. Nu is het zo dat de 1F-ers nooit in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning. Hier willen de meeste partijen echter een verandering in brengen door na een bepaald termijn een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets plaats te laten vinden. De vraag en de alternatieven waar het bij dit issue om draait, zijn dan ook:

Na welk termijn moeten de personen die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning?

- a) Nooit (status quo)
- b) Bij artikel 3EVRM duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na 10 jaar
- c) Ongeacht artikel 3EVRM duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na 10 jaar
- d) Ongeacht artikel 3EVRM duurzaamheids- en proportionaliteitstoets na 5 jaar

Deze paragraaf is op dezelfde manier opgebouwd als de vorige, waardoor weer dezelfde elementen aan bod komen.

5.3.1 Actoren

De actoren die een rol spelen bij dit issue zijn dezelfde actoren als die betrokken zijn bij het eerste issue. Het gaat om dezelfde organisaties die zich druk maken om het ambtsbericht en zich ook bekommeren om de positie waarin de 1F-ers vaak langdurig verkeren.

De actoren zijn bij her vorige issue besproken en omdat hier geen veranderingen in hebben plaatsgevonden, zal dat overzicht hier niet worden herhaald.

5.3.2. Beleidsposities

Net als bij het vorige issue is ook nu weer aan de expert gevraagd de partijen en organisaties op de beleidsschaal te plaatsen. Tevens heeft de expert de beleidsschaal geconstrueerd. Hij heeft hierbij alternatief a en b ver uit elkaar geplaatst. Tussen alternatief a en b zit namelijk een relatief grote – inhoudelijke – afstand. Dat komt omdat hier een inhoudelijk grote stap wordt gezet. In plaats van de 1F-er geen recht op een verblijfsvergunning te geven, komt nu de optie in beeld om dit wel te gaan doen. Dat is een grote stap. Of het geven van een verblijfsvergunning alleen mogelijk moet worden voor personen aan wie artikel 3EVRM wordt tegengeworpen of ook bij de personen die deze tegenwerping niet hebben, is inhoudelijk gezien niet zo'n grote stap. Vandaar dat deze twee alternatieven dicht bij elkaar zijn geplaatst. De stap om de termijn te verkorten van tien na vijf jaar, is niet zo'n grote stap als van 'niet' naar 'tien jaar', maar toch wel een redelijk grote stap. De actor is dan namelijk al zover dat hij toestaat er een termijn zal worden gesteld, terwijl dat in de huidige situatie niet wordt gedaan, vandaar dat de stap minder groot is dan die van 'niet' naar een termijn van tien jaar. Dit alles heeft tot de schaal geleid zoals op de volgende pagina is weergegeven. Op de schaal zijn ook de actoren gepositioneerd. Onder het alternatief staat in het kort weergegeven wat dit alternatief inhoudt.

2) Na welk termijn moeten de personen die artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning?

		<i>PvdA</i>	
		<i>CU</i>	
		<i>SP</i>	
		<i>GL</i>	
		<i>D'66</i>	
		<i>PvdD</i>	
		<i>Amnesty</i>	
		<i>VWN</i>	
		<i>INLIA</i>	
		<i>Gave</i>	
<i>VVD</i>	<i>Albayrak</i>	<i>UNHCR</i>	
<i>PVV</i>	<i>Hirsch Ballin</i>	<i>JeP</i>	
<i>SGP</i>	<i>CDA</i>	<i>DCI</i>	
<i>Lid Verdonk</i>	<i>IND</i>	<i>KiA</i>	
<i>FAVON</i>	<i>ACVZ</i>	<i>Comité</i>	<i>NJCM</i>
0	60	70	100
<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
<i>Nooit</i>	<i>Bij art. 3EVRM na 10 jaar</i>	<i>Na 10 jaar</i>	<i>Na 5 jaar</i>

Zoals te zien zitten veel actoren op alternatief c. Dit houdt in dat zij er voor pleiten dat personen die hier al tien jaar verblijven ongeacht of artikel 3EVRM hen is tegengeworpen, in aanmerking moeten kunnen komen voor een verblijfsvergunning. De verdeling is echter minder uitgesproken dan bij het vorige issue, maar nu zijn er ook meer alternatieven waar de actoren uit kunnen kiezen.

5.3.3 Macht

De macht die de actoren hebben is op eenzelfde manier verdeeld als bij het vorige issue. De twee issues hangen namelijk nauw met elkaar samen en actoren die zich druk maken over het ambtsbericht, kaarten daarbij ook deze zaak aan. Zij zetten daarbij dus dezelfde machtsmiddelen in. De tabel uit de vorige paragraaf wordt op de volgende pagina nogmaals weergegeven.

Tabel 6: overzicht machtsverdeling

Actor	Formele macht	Informele macht
Staatssecretaris Albayrak	0	100
Minister Hirsch Ballin	0	50
CDA	27.33	50
PvdA	22	50
ChristenUnie	4	50
SP	16.67	30
VVD	14	20
PVV	6	10
GroenLinks	4.67	20
D'66	2	50
PvdD	1.33	0
SGP	1.33	10
Lid Verdonk	0.67	0
ACVZ	0	40
IND	0	60
Amnesty International	0	30
VWN	0	30
Inlia	0	30
Stichting Gave	0	10
UNHCR	0	30
Justitia et Pax	0	20
Defence for Children	0	20
Kerk in Actie	0	10
Comité 'Foute kinderen bestaan niet'	0	30
FAVON	0	10
NJCM	0	30

5.3.4 Belang

Het belang dat de actoren aan dit issue hechten, wijkt wel af van het belang dat aan het eerste issue werd gehecht. Dit geldt met name voor de bewindspersonen, die dit een heel belangrijk issue vinden omdat ze hier een oplossing voor moesten vinden. Verder zijn er niet hele grote verschillen te zien, omdat actoren – en dan met name de vluchtelingen- en mensenrechtenorganisaties – zowel het ene als het andere issue als een probleem zien waar zich voor willen inzetten. Het belang dat de verschillende actoren aan dit issue hechten staat op de volgende pagina in de tabel weergegeven.

Tabel 7: overzicht belang

Actor	Belang
Staatssecretaris Albayrak	100
Minister Hirsch Ballin	100
CDA	100
PvdA	100
ChristenUnie	100
SP	70
VVD	50
PVV	70
GroenLinks	70
D'66	70
PvdD	10
SGP	60
Lid Verdonk	10
ACVZ	100
IND	20
Amnesty International	60
VWN	100
Inlia	100
Stichting Gave	100
UNHCR	100
Justitia et Pax	20
Defence for Children	20
Kerk in Actie	50
Comité 'Foute kinderen bestaan niet'	20
FAVON	100
NJCM	60

5.3.5 Beleidsnetwerk

Het beleidsnetwerk is in paragraaf 5.2.5 al aan bod geweest.. Dit beleidsnetwerk houdt ook met betrekking tot dit issue stand en zal daarom niet worden herhaald. Het schema waarin het beleidsnetwerk is weergegeven, is in de genoemde paragraaf 5.2.5 te vinden

5.3.6 Modellen

Het eerste model dat getoetst gaat worden, is het *mediane kiezersmodel* gewogen naar stemmacht. Daarbij is het uitgangspunt dat de actoren met formele stemmacht (de politieke partijen) een besluit nemen dat wordt aangenomen wanneer een meerderheid voor het besluit stemt. De uitkomst van het besluit wordt bepaald door de mediane kiezer. Deze persoon kan namelijk een meerderheid achter zich krijgen. Een berekening met het statistische programma SPSS laat zien dat de mediane positie 70 is wanneer deze wordt gewogen naar de stemmacht. Dit houdt in dat het alternatief 'de 1F-er moet na 10 jaar in aanmerking kunnen komen voor een verblijfsvergunning, ongeacht of artikel 3EVRM wordt tegengeworpen' wordt aangenomen. Wanneer handmatig, dat wil zeggen op papier, de

verdeling van de actoren wordt bekeken en geanalyseerd, dan blijkt dat dit besluit met een hele krappe meerderheid van stemmen wordt aangenomen, namelijk 76 tegen 74.

Wanneer één van de actoren die nu voor alternatief c stemt, toch voor alternatief b gaat stemmen, dan zal de uitkomst van het besluit er dus in één keer anders uitzien. In dat geval zou de mediane kiezer immers op alternatief b staan, waarmee de voorwaarde van artikel 3EVRM wel zou gaan gelden.

Ditmaal wordt het *compromismodel* wel toegepast op het issue, in tegenstelling tot het vorige issue. Het is namelijk heel goed mogelijk dat er een compromis wordt gesloten over de termijn die gesteld moet worden aan de periode dat de 1F-er geen aanspraak kan maken op een verblijfsvergunning. Wanneer men er niet uitkomt of dit vijf of tien jaar zou moeten zijn, zou er bij wijze van spreken een compromis van zeven-en-een-half jaar uit kunnen komen. De actoren schuiven dus hun intrinsieke positie wat op. Het compromismodel doet hier voorspellingen voor. Het model zal op een aantal manieren worden getoetst. In de eerste plaats als eenvoudig gemiddelde. 'Dit is een voorspeller van de uitkomst van besluitvorming die veronderstelt dat alle belanghebbenden een compromis sluiten'⁵⁸. Daarna worden drie voorspellingen gedaan, waarbij de eerste naar stemmacht gewogen is, de tweede naar machtsmiddelen en de derde naar belang. Op die manier wordt duidelijk wat deze elementen voor invloed hebben op de besluitvorming. Er wordt in deze variant van het model nog steeds een compromis gesloten, maar er wordt nu vanuit gegaan dat hun inzet in de compromisvorming varieert met de mate waarin zij beschikken over stemmacht, machtsmiddelen of de mate waarin zij prioriteit hechten aan het onderwerp⁵⁹. Alle berekeningen zijn uitgevoerd met behulp van het programma SPSS.

Het eerste ongewogen model voorspelt een uitkomst van 0.56. Dit houdt in dat het compromis dat wordt gesloten, op de beleidsschaal op 56 komt te staan. Dit is dus net voor de 60, het tweede beleidsalternatief. Aangezien er geen ander alternatief dichterbij zit, wordt deze 56 geïnterpreteerd als zijnde de uitkomst 60, dus alternatief b.

De tweede toepassing van het model is die waarbij het compromis wordt gewogen naar stemmacht. Dit houdt in dat alleen de actoren met formele stemmacht, oftewel de politieke partijen, een compromis sluiten. De uitkomst van dit compromis is 0.52, oftewel 52. Dit is lager dan de 56. Dat komt omdat vooral veel actoren die geen stemmacht hebben op de positie van 70 staan. Zij kunnen het compromis met elkaar meer naar hun positie trekken, alleen stemmen zij in dit geval niet mee. Op beleidspositie 0 staan – op één kleine actor na – alleen actoren die formele stemmacht hebben. Hun positie weegt hierdoor relatief zwaar mee in de besluitvorming. Dus vandaar dat het compromis hun kant op wordt getrokken ten opzichte van het ongewogen model. De 52 zit nog steeds het dichtst bij de 60 op de beleidsschaal. Dus ook nu geldt weer dat alternatief b zou worden aangenomen.

Bij de volgende compromisvorming wordt de voorspelling gewogen naar machtsmiddelen. Dit geeft als uitkomst 0.63, oftewel 63. Nu blijkt dat de machtsmiddelen van de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties wel mee spelen en daarmee trekken zij de uitkomst van het compromis een stuk naar hun eigen positie toe, die is namelijk 70 en in één geval 100. Er vindt een flinke verschuiving plaats van respectievelijk 56 en 52 naar 63. In de

⁵⁸ Informatie afkomstig uit practicum twee van de cursus strategische beleids- en besluitvormingsanalyse, 2007-2008.

⁵⁹ Informatie afkomstig uit practicum twee van de cursus strategische beleids- en besluitvormingsanalyse, 2007-2008.

praktijk zou dit echter nog net geen verschil maken, omdat ook 63 nog het dichtste in de buurt van beleidsalternatief b komt.

In deze analyse komt goed naar voren wat de informele macht van mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties betekent. Wanneer hun informele macht namelijk weggenomen wordt en daarmee dus op 'o' gesteld, zou het besluit nog maar uitkomen op 0.58, een stevige daling dus ten opzichte van 0.63. Wanneer bij al deze organisaties de machtsmiddelen echter met '30' zou toenemen, zou de uitkomst van de compromisvorming 0.66 zijn. Daarmee zou het alternatief 'c': ongeacht artikel 3EVRM moet er na 10 jaar een duurzaamheids- en proportionaliteitstoets kunnen plaatsvinden, worden aangenomen. Dit zou grote winst voor de betreffende organisaties betekenen. Deze analyse laat zien dat wanneer de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties met elkaar hun machtsmiddelen uitbreiden, zij grote invloed op de besluitvorming kunnen hebben. Wanneer zij geen machtsmiddelen inzetten verliezen zij juist hun invloed op de besluitvorming.

Wanneer naar belang wordt gewogen blijkt de uitkomst die het compromismodel voorspelt 0.57 te zijn. Deze 57 op de beleidsschaal laat zien dat door een hoge prioriteit aan dit issue te stellen de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties en een deel van de politieke partijen in staat zijn het besluit een stukje naar zich toe te trekken, maar de uitkomst van het besluit blijft het dichtst in de buurt van de 60: alternatief b. Belang heeft weinig invloed, omdat bijna alle actoren veel belang hechten aan dit issue. Daarmee wordt de verdeling als het ware weer gelijk getrokken. De mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties kunnen door veel belang te hechten aan het issue echter wel voorkomen dat het besluit de andere kant op gaat. Dit zou anders immers kunnen gebeuren.

Wanneer het belang dat de staatssecretaris en minister aan dit issue hechten zou afnemen tot 50, zou de uitkomst die wordt voorspeld .66 zijn, waarmee alternatief c zou worden aangenomen. Willen de staatssecretaris en minister dit voorkomen en hun eigen alternatief laten 'winnen' dan is het dus zaak dat zij inderdaad zoveel belang hechten aan het issue. Wanneer ze dat niet doen bestaat er zomaar de kans dat de oppositie of mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties gaan bepalen wat de uitkomst van het besluit zal worden: zij hechten immers wel veel belang aan dit issue.

Na het compromismodel wordt nu het *twee-fasenmodel* toegepast. Dit wordt wederom met behulp van het programma tfm gedaan. Het aantal actoren, hun posities, belang, informele macht, formele macht en het beleidsnetwerk zijn ingevoerd. Er is opdracht gegeven de uitkomst te voorspellen na één stemronde. In de praktijk zal er namelijk waarschijnlijk ook slechts één stemronde zijn. Het model voorspelt dan een uitkomst van 0.62, oftewel 62. Dit getal zit in de buurt van de uitkomsten van het compromismodel en dan het dichtst bij de uitkomst van het naar machtsmiddelen gewogen compromis model. Dat is ook te begrijpen, omdat al gezien werd dat belang weinig invloed had op de besluitvorming. De formele macht heeft dit wel en dat is ook te zien aan de uitkomst. Die is namelijk iets naar links verschoven ten opzichte van de 63 en dat zou kunnen komen door het meewegen van de stemmacht. Verder heeft op dit model ook het beleidsnetwerk invloed. Aangezien de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties een groot netwerk onderhouden compenseren zij daarmee de stemmacht van de partijen die het besluit meer naar links zouden willen trekken. Wanneer er meer stemrondes zouden zijn en er dus meer tijd zou zijn om te lobbyen, zou de einduitkomst niet veranderen. Wel trekken de individuele posities meer na elkaar toe. Na vijf stemronden heeft bijvoorbeeld op één na elke actor een positie van 0.62. De actor die dit niet heeft, blijkt ook de actor te zijn die bijna geen

netwerkrelaties heeft, weinig formele en informele macht heeft en nagenoeg geen belang aan het issue te hecht. Zijn positie wordt daarmee niet door anderen beïnvloed, want de positie is ook na vijf stemrondes nog dezelfde als de beginpositie die deze actor innam, te weten 70.

De variatie die net bij het compromismodel in afzonderlijke voorspellingen is ingebracht, zal nu tegelijkertijd worden ingebracht. Daarbij zullen de machtsmiddelen van de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties naar 0 worden gebracht en het belang van de staatssecretaris en de minister naar 50. Het twee-fasenmodel voorspelt dan als uitkomst na één stemronde 0.63. Er is dus bijna niks veranderd in de voorspelling. Blijkbaar heft het mindere belang dat de staatssecretaris en de minister aan het issue hechten bijna de mindere machtsmiddelen van de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties op. Wanneer de machtsmiddelen van de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties met 30 toenemen voorspelt het twee-fasenmodel nog steeds een uitkomst van 0.63. Dit is opmerkelijk, maar geeft aan dat relatief kleine veranderingen in dit model dat met veel zaken rekening houdt weinig tot geen invloed hebben.

Uit de voorspelling is gebleken dat waarschijnlijk vooral de machtsmiddelen (informele macht) een vrij grote invloed zullen hebben op de besluitvorming. Hierdoor kan de staatssecretaris, zonder dat veel actoren haar positie delen toch volgens de voorspelling van de laatste twee modellen het besluit naar haar hand zetten. Zij beschikt immers veruit over de meeste machtsmiddelen. Hier kunnen de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties zich tegen verzetten door te proberen meer invloed uit te oefenen op de staatssecretaris en hun eigen machtsmiddelen te vergroten. Wanneer deze met 30 toenemen, kunnen zij het besluit naar hun hand zetten, voorspelt het twee-fasenmodel. Het belang dat deze actoren aan het issue hechten is al erg groot, dus hier kunnen zij weinig meer aan doen veranderen om hun invloed te vergroten. Wel is het voor de minister en staatssecretaris van belang om hun belang te handhaven, omdat anders de oppositie en mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties de uitkomst naar zich toe kunnen trekken.

Uit de voorspellingen en veranderingen die bij het twee-fasenmodel zijn aangebracht blijkt dat deze relatief kleine veranderingen in een compleet model weinig invloed hebben. Wil er echt een ander besluit worden genomen, dan moeten de ingevoerde data heel grondig worden veranderd, waarmee het niet meer overeen zou komen met de werkelijkheid. Vandaar dat dit ook niet is gedaan.

5.4 Derde issue: de gezinsleden van 1F-ers

Het derde en tevens laatste issue dat onderwerp van debat zal worden is de vraag: *Hoe moet er worden omgegaan met gezinsleden van personen met de 1F-status?* De onderscheiden alternatieven hierbij zijn:

- a) Zij moeten de contra-indicatie van de partner/ouder tegengeworpen krijgen (status quo)
- b) Zij moeten na 10 jaar volledig op individuele gronden worden beoordeeld
- c) Zij moeten vanaf de asielaanvraag volledig op individuele gronden worden beoordeeld

Hierbij gaat het dus om de vraag of gezinsleden van een 1F-er op individuele gronden beoordeeld moeten worden of dat hen de contra-indicatie van de partner/ouder tegengeworpen moet worden en zo ja, hoe lang dat moet duren. Nu is het zo dat gezinsleden de 1F-status tegengeworpen krijgen wanneer zij onder artikel 29, eerste lid onder d, e of f Vreemdelingenwet 2000 vallen. Vallen zij bij dit artikel onder a, b of c dan

krijgen zij wel op individuele gronden een verblijfsvergunning. De vraag is nu dus of dit moet veranderen en personen ook wanneer zij onder d, e of f vallen een verblijfsvergunning moeten krijgen. Op die manier laat lijden de gezinsleden niet onder de status van een ander. Het gaat hier om een omstreden issue, aan de ene kant wil men van de kant van de overheid niet dat de 1F-er via de gezinsleden aan onderdak kan komen. Het belang van de openbare orde zou daarmee in gevaar komen. Aan de andere kant wil men niet dat gezinsleden de dupe worden van de daden waar een ander van verondersteld wordt ze te hebben gepleegd. Het gaat hier dus om een lastig onderwerp waar een besluit over genomen moet worden.

5.4.1 Actoren

Wederom spelen dezelfde actoren een rol bij dit issue. Eén van de actoren, ondersteund door twee andere actoren, springt er nu echter uit. Dat is het comité 'Foute kinderen bestaan niet'. Dit comité is speciaal opgericht om de belangen van kinderen die niet op individuele gronden zijn beoordeeld en niet onder het generaal pardon vallen, te behartigen. Zij proberen zoveel mogelijk aandacht te krijgen en zijn bijvoorbeeld al een aantal keer op televisie verschenen. Het comité wordt ondersteund door Justitia et Pax en Defence for Children. Andere actoren, met name de mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties maken zich ook heel druk om dit punt. Zij vinden het erg belangrijk dat er wat gebeurt aan de positie van de kinderen.

5.4.2 Beleidsposities

Veel van de actoren zijn van mening dat kinderen vanaf het begin op individuele gronden moeten worden beoordeeld. Andere actoren zijn daartegen, omdat zij bang zijn dat het gezin uit elkaar wordt gehaald of dat de 1F-er gebruik maakt van de opvang van de gezinsleden en dat wil men niet hebben. Het belang van de openbare orde weegt in dat geval zwaarder dan het individuele belang. Partijen die voor de beoordeling op individuele gronden zijn, vinden het belangrijk dat de rechten van het individu worden gerespecteerd. Zij vinden het niet te rechtvaardigen dat kinderen als het ware moeten boeten voor misdrijven waar één van de ouders verondersteld wordt ze te hebben gepleegd. Een gezin kan dan wel uit elkaar worden gehaald, maar in dat geval heeft het gezin wel zelf de keuze om mee terug te keren wanneer de 1F-er wordt uitgezet of om zelf te blijven. Zij kunnen dan als gezin afwegen wat in het belang is van henzelf en hun kinderen. Er zijn ook partijen die meer voor een tussenoplossing kiezen en een termijn willen stellen aan de periode dat de contra-indicatie van de 1F-er aan de gezinsleden kan worden tegengeworpen. Zij willen dat er in de eerste plaats geprobeerd wordt het gezin in het geheel uit te zetten, maar wanneer dat niet lukt dan moet de onzekerheid voor de gezinsleden op een gegeven moment voorbij zijn geven zij aan.

De expert heeft de beleidsschaal geconstrueerd en geeft aan dat er tussen het eerste en het tweede alternatief een grote inhoudelijke stap zit. Het gaat hier namelijk van het wel tegenwerpen van de 1F-status naar dit op een gegeven moment niet meer doen. Daarna is de stap iets minder groot. Er is dan immers al de inhoudelijke keuze gemaakt dat gezinsleden niet (altijd) de 1F-status van de partner/ouder tegengeworpen kunnen krijgen, maar het is nog steeds wel een grote stap om tegenwerping van 10 jaar te verlagen naar 0 jaar. De beleidsschaal en beleidsposities staan op de volgende pagina weergegeven.

3) Hoe moet er worden omgegaan met gezinsleden van personen met de 1F-status?

		<i>PvdA</i>
		<i>CU</i>
		<i>SP</i>
		<i>GL</i>
		<i>D'66</i>
		<i>PvdD</i>
		<i>Amnesty</i>
		<i>VWN</i>
		<i>INLIA</i>
		<i>Gave</i>
		<i>UNHCR</i>
<i>PVV</i>	<i>Albayrak</i>	<i>JeP</i>
<i>SGP</i>	<i>Hirsch Ballin</i>	<i>DCI</i>
<i>Lid Verdonk</i>	<i>CDA</i>	<i>KiA</i>
<i>IND</i>	<i>VVD</i>	<i>Comité</i>
<i>FAVON</i>	<i>ACVZ</i>	<i>NJCM</i>
0	60	100
A	B	C
<i>Contra-indicatie van partner/ouder teggengeworpen krijgen</i>	<i>Na 10 jaar op individuele gronden beoordelen</i>	<i>Vanaf het begin op individuele gronden beoordelen</i>

Dit overzicht laat zien dat veel organisaties van mening zijn dat de kinderen op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Er is echter aantal actoren, voornamelijk politieke partijen, dat van mening is dat de kinderen niet of pas op termijn op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Door de posities die de politieke partijen (de formele machthebbers) innemen, zou de uitkomst die het mediane kiezersmodel voorspelt kunnen afwijken van bijvoorbeeld het twee-fasenmodel.

5.4.3 Macht

De machtsposities van de partijen zijn nagenoeg niet veranderd. De enige actoren die machtiger zijn geworden, zijn Justitia et Pax, Defence for Children en het comité 'Foute kinderen bestaan niet'. Dit komt doordat zij zich nagenoeg alleen op dit issue richten en daar al hun beschikbare middelen op in zetten. De verdeling van de macht ziet er, net als bij de vorige issues, als volgt uit.

Tabel 8: overzicht machtsverdeling

Actor	Formele macht	Informele macht
Staatssecretaris Albayrak	0	100
Minister Hirsch Ballin	0	50
CDA	27.33	50
PvdA	22	50
ChristenUnie	4	50
SP	16.67	30
VVD	14	20
PVV	6	10
GroenLinks	4.67	20
D'66	2	50
PvdD	1.33	0
SGP	1.33	10
Lid Verdonk	0.67	0
ACVZ	0	40
IND	0	60
Amnesty International	0	30
VWN	0	30
Inlia	0	30
Stichting Gave	0	10
UNHCR	0	30
Justitia et Pax	0	30
Defence for Children	0	30
Kerk in Actie	0	10
Comité 'Foute kinderen bestaan niet'	0	40
FAVON	0	10
NJCM	0	30

5.4.4 Belang

Net zoals dat de machtsposities zijn toegenomen bij de organisaties die zich bijna volledig op de positie van de kinderen richten, heeft dit ook met betrekking tot het belang dat de actoren aan het issue hechten, plaatsgevonden. Het comité 'Foute kinderen bestaan niet', Justitia et Pax en Defence for Children doen heel erg hun best om andere actoren te beïnvloeden en zetten zich hier volledig voor in. Dit leidt tot het volgende overzicht.

Tabel 9: overzicht belang

Actor	Belang
Staatssecretaris Albayrak	100
Minister Hirsch Ballin	100
CDA	100
PvdA	100
ChristenUnie	100
SP	80
VVD	50
PVV	70
GroenLinks	80
D'66	80
PvdD	10
SGP	70
Lid Verdonk	10
ACVZ	80
IND	20
Amnesty International	70
VWN	100
Inlia	100
Stichting Gave	80
UNHCR	100
Justitia et Pax	100
Defence for Children	100
Kerk in Actie	70
Comité 'Foute kinderen bestaan niet'	100
FAVON	10
NJCM	70

5.4.5 Beleidsnetwerk

Het beleidsnetwerk is wederom hetzelfde als bij de vorige twee issues, geven de experts aan. Dit grote overzicht wordt nu dus niet herhaald. Het overzicht van het beleidsnetwerk is te vinden in paragraaf 5.2.5.

5.4.6 Modellen

Ook bij dit laatste issue worden drie modellen getoetst. Wanneer het *mediane kiezersmodel* wordt gehanteerd, blijkt dit model de uitkomst van 1 te voorspellen. SPSS geeft namelijk aan dat de mediane actor een positie van 1 inneemt. Dit staat inhoudelijk voor het laatste alternatief (c), te weten dat gezinsleden vanaf het begin op individuele gronden getoetst moeten worden. Wanneer er dus in de Tweede Kamer gestemd zou worden over de positie van de gezinsleden, zou er – wederom met de kleinst mogelijke meerderheid van 76 tegen 74 stemmen – worden aangenomen dat de gezinsleden vanaf het begin volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Dat het issue met zo'n kleine meerderheid wordt aangenomen laat al zien dat het hier om een omstreden onderwerp gaat: de meningen zijn er over verdeeld.

Wanneer er een *compromis* gesloten gaat worden, zonder dat er naar macht of belang wordt gewogen is de uitkomst 0.73, of te wel 73 op de beleidsschaal. Deze waarde zit het dichtste bij alternatief 'b', dat een waarde van 60 aanneemt op de beleidsschaal. Daarom zou het ongewogen compromismodel voorspellen dat de gezinsleden na tien jaar op individuele gronden beoordeeld moeten worden.

Wanneer er een naar stemmacht gewogen compromis wordt gesloten, dan wordt de positie voor de gezinsleden een klein beetje gunstiger, maar nog steeds blijft de waarde het dichtst bij alternatief b zitten. Deze is nu namelijk 0.75 geworden. Heel veel invloed heeft de stemmacht dus niet.

De positie van de gezinsleden verbetert tot nu toe elke keer een heel klein beetje. Wanneer er namelijk niet naar stemmacht, maar naar machtsmiddelen wordt gewogen, voorspelt het model een waarde van 0.76.

Als de machtsmiddelen van het comité 'Foute kinderen bestaan niet', Justitia et Pax en Defence for Children zouden verdubbelen, zou het model een uitkomst van 0.79 voorspellen. Hiermee is het besluit nog net niet wat zij zouden willen, daar is immers 0.80 voor nodig, maar de kans dat zij het besluit wel naar hun hand kunnen zetten zou een stuk toenemen. Dit laat dus zien dat de machtsmiddelen een vrij grote invloed hebben op de besluitvorming, wanneer alleen hier naar wordt gewogen.

Wanneer er naar belang wordt gewogen, verbetert de positie van de gezinsleden in één keer een heel stuk. De waarde die nu door het naar belang gewogen compromismodel wordt voorspeld is 0.82. Deze 82 zit nu in één keer dichterbij alternatief c dan bij b. Alternatief c houdt in dat de gezinsleden vanaf de asielaanvraag volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden.

De voorspellingen laten dus zien dat vooral het belang dat actoren aan het issue hechten grote invloed hebben op de besluitvorming van dit issue. Doordat mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties veel belang aan het issue hechten en zich er erg voor inspannen kunnen ze het besluit hun richting op trekken. Met name het belang dat het comité 'Foute kinderen bestaan niet', Justitia et Pax en Defence for Children aan dit issue hechten is erg groot en ook sterk toegenomen ten opzichte van de overige twee issues. De voorspelling laat zien dat dit nut heeft, want waar belang bij het vorige issue nog bijna geen invloed had op de uitkomst van het besluit, heeft dat het nu wel. Wanneer deze organisaties veel minder belang zouden hechten aan dit issue, namelijk zo (0.2) net zoals bij de andere issues het geval is, zou het voorspelde besluit ook net de andere kant uit vallen. Dan is de uitkomst namelijk 0.79, waarmee dit net dichterbij het alternatief zit dat de gezinsleden pas na tien jaar op individuele gronden worden beoordeeld. Deze voorspelling laat zien dat het

behartigen van belangen met grote inzet zeker invloed kan hebben. Het kan zelfs net de doorslag geven.

Er zal nu gekeken worden wat voor voorspelling het *twee-fasenmodel* doet inzake dit issue. Het twee-fasenmodel voorspelt een uitkomst van 0.76. Dit zit dus nog steeds het dichtst bij alternatief b en komt overeen met het naar informele macht gewogen compromismodel. Wanneer net als bij het compromismodel de machtsmiddelen van het Comité 'Foute kinderen bestaan niet', Justitia et Pax en Defence for Children worden verdubbeld, blijft de voorspelde uitkomst 0.76, zelfs wanneer daarbij het belang van deze organisaties wordt verminderd van 1.0 naar 0.2. Ook wanneer alleen het belang wordt verminderd en de machtsmiddelen op de oorspronkelijke positie blijven, blijft de voorspelde uitkomst 0.76. Net als bij de analyse van het tweede issue blijkt ook nu dat relatief kleine veranderingen geen invloed hebben op de, door het twee-fasenmodel, voorspelde uitkomst van het besluit.

De voorspellingen die over dit issue zijn gedaan laten zien dat de uitkomst volgens het compromismodel en het twee-fasenmodel zal zijn dat de gezinsleden na tien jaar volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Wanneer er een meerderheidsbesluit wordt genomen dan zullen de gezinsleden volgens het mediane kiezersmodel vanaf de asielaanvraag op individuele gronden beoordeeld gaan worden.

Het comité 'Foute kinderen bestaan niet' is speciaal opgericht om de belangen van 1F-ers te behartigen. De inspanningen van dit comité hebben waarschijnlijk effect. Dit blijkt uit de analyse die heeft plaatsgevonden. Uit de voorspellingen van de verschillende modellen bleek namelijk dat het belang veel invloed op de besluitvorming heeft. Aangezien de analyse prospectief is, is nog niet met zekerheid te zeggen dat de uitkomsten van straks overeenkomen met de voorspellingen van nu.

5.5 Tot slot

Hiermee is aan het einde gekomen van dit hoofdstuk en daarmee aan de modelmatige analyse. Er is met behulp van drie verschillende modellen inzicht gegeven in het besluitvormingsproces dat waarschijnlijk in het najaar van 2008 zal plaatsvinden in de Tweede Kamer. In dit hoofdstuk is gedemonstreerd dat elementen als belang en machtsmiddelen soms redelijk grote invloed kunnen hebben op het besluitvormingsproces. Met name wanneer er organisaties zijn die zich helemaal op een bepaald issue richten, zoals het comité 'Foute kinderen bestaan niet', ondersteund door Justitia et Pax en Defence for Children. Men zet dan op één issue bijna alle machtsmiddelen en bijna al het belang in, om op dat issue zoveel mogelijk resultaat te boeken. Het compromismodel en het twee-fasenmodel voorspellen dat dit effect zal hebben. Het mediane kiezersmodel neemt deze elementen niet mee in de voorspelling, daar wordt alleen gewogen naar formele macht.

Dit hoofdstuk was het laatste hoofdstuk waar inhoudelijk nieuwe zaken zijn behandeld. Het vormt bijna de afsluiting, nadat eerst de onderzoeksopzet aan bod is gekomen en er is ingegaan op de juridische achtergronden van de 1F-problematiek en de beschrijvende analyse, waar de drie issues uit voortvloeiden die ten grondslag liggen aan de modelmatige analyse. Hier is in hoofdstuk 4 en 5 op ingegaan: eerstgenoemde hoofdstuk op een theoretische manier en in hoofdstuk 5 vond de praktische toepassing plaats. Het nu volgende hoofdstuk bevat de conclusies en discussie van het onderzoek.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

Nadat in het vorige hoofdstuk de modelmatige analyse is afgerond is er bijna een eind gekomen aan het onderzoeksrapport. Alle resultaten zijn inmiddels weergegeven en nu is het tijd om daar conclusies aan te verbinden. Voor de duidelijkheid wordt eerst een kort overzicht van het onderzoek gegeven.

In het eerste hoofdstuk werd de onderzoeksopzet uitgebreid verantwoord. Hier zijn de hoofd- en deelvragen aan bod gekomen die ten grondslag liggen aan het onderzoek. Ook is uitgelegd hoe de data zijn verzameld en verwerkt en hoe daarbij aan de eisen van betrouwbaarheid en validiteit is voldaan. Tevens werden de belangrijkste begrippen hier gedefinieerd.

Het tweede hoofdstuk maakte duidelijk wat de – juridische – aanleiding en achtergrond van de 1F-problematiek zijn. Er werd ingegaan op internationale regelgeving waar Nederland zich aan moet houden en de gevolgen die dit met zich meebrengt. In dit hoofdstuk werd duidelijk gemaakt dat er twee internationale verdragen met elkaar botsen: artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag van Genève en artikel 3EVRM.

In het derde hoofdstuk vond de beschrijvende analyse van de 1F-problematiek plaats. Er werd ingegaan op het omstreden ambtsbericht Afghanistan, de 1F-ers en hun gezinsleden. Aan het eind van het hoofdstuk werd duidelijk dat er drie controversiële issues centraal staan in het 1F-debat en dat hier besluiten over genomen moeten worden.

Dit besluitvormingsproces werd op een modelmatige manier geanalyseerd in dit onderzoek. Daarvoor vond in hoofdstuk 4 een theoretische onderbouwing plaats. Er werd ingegaan op de rationele keuze heuristiek, het besluitvormingsproces, de elementen die een rol spelen bij de besluitvormingsmodellen en op de modellen zelf, te weten: het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel.

In hoofdstuk 5 vond de toepassing van deze modellen plaats op de drie controversiële issues. Deze issues zijn achtereenvolgens geanalyseerd, waarbij duidelijk werd wat de beleidsposities van de verschillende actoren waren, over hoeveel macht (zowel formeel als informeel) zij beschikten, hoeveel belang zij aan het betreffende issue hechtten en hoe de netwerkrelaties eruit zagen. Vervolgens zijn op basis van (een gedeelte van) deze elementen voorspellingen gedaan van de uitkomsten van het besluitvormingsproces.

Daarmee is aanbeld bij het slothoofdstuk. In dit hoofdstuk worden antwoorden gegeven op de centrale vraagstelling en de deelvragen die aan het onderzoek ten grondslag liggen. De eerste vijf deelvragen hebben betrekking op de beschrijvende analyse, waar de laatste twee vragen dit op de modelmatige analyse hebben. Daarna volgt er nog een paragraaf, waarin antwoord wordt gegeven op de hoofdvraag, om vervolgens met de discussie dit onderzoeksrapport af te sluiten.

6.2 Tegenstrijdigheid in verdragen

Deze eerste concluderende paragraaf geeft antwoord op de deelvraag *Wat houdt artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag in en welke uitwerking heeft dit artikel in de praktijk?* Deze deelvraag is in hoofdstuk 2 behandeld en heeft dan ook betrekking op de juridische kant van de 1F-problematiek.

Het Vluchtelingenverdrag van Genève uit 1951 is bedoeld om degene die slachtoffer zijn van een behandeling die hun persoonlijke waardigheid schendt te beschermen en niet om degene die zich hieraan schuldig maakt bescherming te bieden. Daarom heeft op grond van

artikel 1F iemand geen recht op bescherming indien er ernstige redenen zijn om te veronderstellen dat:

- a) hij een misdrijf tegen de vrede, een oorlogsmisdrijf of een misdrijf tegen de menselijkheid heeft begaan, zoals omschreven in de internationale overeenkomsten, opgesteld om de bepalingen met betrekking tot deze misdrijven in het leven te roepen;
- b) hij een ernstig, niet-politiek misdrijf heeft begaan buiten het land van toevlucht, voordat hij tot dit land als vluchteling is toegelaten;
- c) hij zich schuldig heeft gemaakt aan handelingen welke in strijd zijn met de doelstellingen en beginselen van de Verenigde Naties.

Een uitzondering geldt wanneer de persoon onder artikel 3EVRM valt. De persoon mag in dat geval niet worden uitgezet en verblijft dus in het land waar hij naartoe is gevlucht. In artikel 3EVRM staat namelijk dat *niemand onderworpen mag worden aan foltering of aan onmenselijke of vernederende behandeling of bestraffing*. De 'tegenstrijdigheid' van deze twee verdragen is één van de achtergronden van de 1F-problematiek. De personen staan als het ware geparkeerd. Ze mogen immers niet in Nederland blijven, want een verblijfsvergunning krijgen ze niet. Uitzetten kan echter vaak ook niet, met als gevolg dat de personen illegaal en in veel gevallen zelfs strafbaar in Nederland blijven. Dit is een uitwerking van twee verdragen, die bedoeld zijn om mensen die misdaden hebben gepleegd geen bescherming te bieden, maar dit wel te doen wanneer zij anders zélf in onmenselijke situaties – met wellicht de dood als gevolg – zouden terechtkomen.

6.3 Toekenning op grond van het ambtsbericht Afghanistan

In deze paragraaf wordt de vraag *Hoe gaat de tegenwerping van artikel 1F in zijn werking en welke problemen liggen hieraan ten grondslag?* beantwoord. Deze deelvraag heeft betrekking op de beschrijvende analyse en is aan bod gekomen in hoofdstuk 3.

Aan de toekenning van de 1F-status gaat altijd een individuele toetsing vooraf. Voor sommige landen bestaat er echter een ambtsbericht, waarin aangegeven wordt welke categorieën personen onder artikel 1F zouden vallen. De bewijslast is in die gevallen omgekeerd, aangezien er geredeneerd wordt dat de persoon 1F-gedragingen heeft vertoond, tenzij hij zelf kan aantonen dat dit niet het geval is. Met name bij personen die op grond van het ambtsbericht van Afghanistan, dat op 29 februari 2000 is uitgebracht door het ministerie van Buitenlandse Zaken, de 1F-status hebben gekregen, levert dit problemen op. In dit ambtsbericht komt men namelijk tot de vergaande conclusie dat ieder met een functie van onderofficier of hoger zich persoonlijk schuldig heeft gemaakt aan de schending van mensenrechten. Hier wordt echter de nodige kritiek op geuit, met name door vluchtelingenorganisaties. Dit zijn organisaties die er geen belang bij hebben vermeende oorlogsmisdadigers in bescherming te nemen. Ook zij komen namelijk juist op voor mensen die slachtoffer zijn geworden van zulke misdaden. De kritiek kan daarom niet zomaar opzij worden geschoven en daarom zou het goed zijn om te kijken of er inmiddels een actualisering van het ambtsbericht mogelijk is. Uit de interviews bleek immers dat er in deze tijd meer onderzoeksmogelijkheden moeten zijn dan acht jaar geleden. Wanneer het ambtsbericht is geactualiseerd is en duidelijk is geworden of personen op de juiste gronden artikel 1F tegengeworpen hebben gekregen, zou een deel van de onzekerheid en daarmee de problematiek worden opgelost. Er is in dat geval immers meer duidelijkheid over tegenwerping van het artikel gecreëerd.

Het gaat bij artikel 1F om ernstige misdaden en wanneer dit artikel aan iemand wordt tegengeworpen heeft dit grote gevolgen voor de betreffende persoon. Daarom is het belangrijk dat het artikel op de juiste gronden wordt tegengeworpen. Veel organisaties, maar ook politieke partijen, pleiten er dan ook voor dat er meer op basis van individuele gronden in plaats van een ambtsbericht wordt geoordeeld. Bij personen uit Afghanistan is de tegenwerping van artikel 1F namelijk bijna volledig op het ambtsbericht Afghanistan gebaseerd. De IND redeneert namelijk dat iemand die bij de KhAD/WAD als onderofficier of hoger heeft gediend 1F-gedragingen heeft gepleegd, tenzij iemand zelf aannemelijk maakt dat hij dat niet heeft gedaan. Hiermee is de bewijslast dus bij de persoon in kwestie komen te liggen. Zeker bij het overstreden ambtsbericht waar de tegenwerping op is gebaseerd, levert dit de nodige weerstand op. Dat heeft als gevolg dat de toepassing van artikel 1F niet meer door iedereen als geloofwaardig wordt ervaren, respondenten geven aan dat Nederland als het ware 'de vloer heeft aangeveegd' met het artikel. Om dit te voorkomen en terug te gaan naar waar artikel 1F voor bedoeld is verdient het aanbeveling om meer naar de individuele gronden te kijken bij de tegenwerping van artikel 1F.

6.4 Vervolging en uitzetting

De vraag die aan deze paragraaf ten grondslag ligt is *Welke mogelijkheden zijn er om 1F-ers te vervolgen en/of uit te zetten?* Ook de antwoorden op deze vraag zijn in hoofdstuk 3 aan bod gekomen.

In de praktijk blijken mogelijkheden om te vervolgen en uit te zetten er wel te zijn, maar lukt het niet om ze te benutten. Eigenlijk is iedereen het er mee eens dat de 1F-er in de eerste plaats strafrechtelijk vervolgd moet worden. Wanneer dit niet lukt moet men overgaan tot uitzetting. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. Vervolgen blijkt bijna niet te lukken en uitzetten evenmin. Alle zaken waarin artikel 1F wordt tegengeworpen gaan momenteel door naar het OM, maar hier komen bijna geen strafrechtelijke onderzoeken, laat staan berechtningen uit voort. Dit is zelfs voor de 1F-ers zelf teleurstellend. Veel van hen – met name personen uit Afghanistan – zijn er namelijk van overtuigd dat zij geen mensenrechten hebben geschonden, terwijl hen toch artikel 1F is tegengeworpen. Zij zien dan ook liever dat er een strafrechtelijk onderzoek tegen hen begint zodat hun onschuld bewezen kan worden. Slachtoffers van de veiligheidsdiensten uit Afghanistan zijn eveneens teleurgesteld dat er weinig vervolging plaatsvindt. Zij willen dat er rechtvaardigheid wordt gebracht door mensenrechtenschenders niet vrijuit te laten gaan, maar hen hun straf te geven. Ook politieke partijen vinden dat er veel meer werk van vervolging gemaakt moet worden, desnoods op internationaal niveau, via bijvoorbeeld het Internationaal Strafhof. Daarom verdient het aanbeveling hier meer werk van te maken en wanneer dit nodig is, meer middelen beschikbaar te stellen voor vervolging.

Het kan zo zijn dat wegens praktische problemen, zoals het niet kunnen vinden van bewijslast, de personen niet vervolgd kunnen worden. In dat geval moet er veel meer werk van uitzetting worden gemaakt geven betrokken actoren aan. Wanneer personen immers op terechte gronden de 1F-status hebben gekregen, dan hebben zij ernstige misdaden gepleegd. Door hen geen verblijfsvergunning te verstrekken, maar uit te zetten krijgen zij alsnog een soort van straf en wordt er enige vorm van gerechtigheid gebracht. Dit is met name voor de slachtoffers van de veiligheidsdiensten van belang. Al de organisaties waren heel stellig in hun oordeel dat de 1F-er die op terechte gronden het artikel tegengeworpen heeft gekregen, geen verblijfsvergunning moet krijgen, maar moet worden uitgezet en dat dit zelfs gedwongen mag gebeuren. Verschillende respondenten gaven aan dat het goed is

ook via Europese samenwerking meer werk te maken van uitzetting. Zo kunnen landen samen druk uitoefenen op een land dat weigert haar onderdanen terug te nemen. Op deze manier zou er meer werk van uitzetting gemaakt kunnen worden.

6.5 Geen illegaal verblijf

De volgende deelvraag die wordt behandeld is heel belangrijk binnen dit onderzoek. Het gaat om de vraag: *Wat zijn mogelijke oplossingen wanneer de 1F-ers toch in Nederland verblijven, omdat vervolging en uitzetting niet mogelijk zijn?* Deze deelvraag is uitgebreid aan bod gekomen in hoofdstuk 3.

In de praktijk blijkt het namelijk zo te zijn dat vervolging en uitzetting nooit in alle gevallen uitgevoerd kunnen worden. Vervolgen is in bepaalde gevallen echt niet mogelijk omdat de bewijzen er niet meer zijn. Uitzetten kan ook niet altijd en zeker niet wanneer personen op grond van artikel 3EVRM niet uitgezet mogen worden. Wanneer het land van herkomst niet meewerkt aan de terugkeer van de vreemdeling wordt uitzetting ook erg moeilijk. Dit leidt tot de zogenaamde '1F-problematiek' waar in dit onderzoek heel wat over is gezegd. Het gevolg van het niet kunnen uitzetten is dat de persoon toch in Nederland verblijft en daarmee in bepaalde gevallen zelfs strafbaar is. Sinds 2006 wordt immers elke 1F-er automatisch ongewenst verklaard. Dit zou als prikkel tot vertrek moeten leiden, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd zo te werken. De personen blijven namelijk toch nog in Nederland en kunnen ook niet worden uitgezet. Hiermee wordt de persoon in kwestie in een lastige positie gebracht. Hij is buiten zijn schuld om strafbaar, wat niet de bedoeling van het beleid kan zijn.

Personen die ongewenst zijn verklaard zijn strafbaar, maar ook anderen die hen helpen zijn daarmee strafbaar. Dit is een ongewenst gevolg van de ongewenstverklaring. Daarnaast kan dit tot maatschappelijke problemen leiden. De 1F-er verblijft hier illegaal, wat tot criminaliteit kan leiden. De personen mogen immers niet werken, maar moeten toch aan geld komen om te kunnen overleven. De problemen zijn dus niet opgelost met een ongewenstverklaring en onthouding van de verblijfsvergunning. De personen hier illegaal laten verblijven in de hoop dat zij dan vanzelf terugkeren blijkt niet in alle gevallen zo te werken.

Een ander ongewenst gevolg van het huidige beleid is dat personen, wanneer ze niet worden vervolgd en/of uitgezet, veelal lange tijd illegaal en in onzekerheid in Nederland verkeren. Met name voor personen die buiten hun schuld om niet kunnen worden uitgezet, is dit een onwenselijk gevolg: ze staan geparkeerd tussen twee internationale verdragen, zonder dat er zicht is op een verandering, terwijl dit min of meer buiten hun schuld om is. Officieel zouden zij dan nog kunnen vertrekken naar een derde land, maar dat blijkt in de praktijk nauwelijks realistisch te zijn. Een ander land neemt hen namelijk ook niet aan. Nu is het zo dat artikel 1F aan iemand wordt tegengeworpen en dit verandert niet meer. Herhaalde asielaanvragen worden ook niet meer in behandeling genomen. Dit alles om te bewerkstelligen dat de persoon in kwestie Nederland verlaat. Dat blijkt echter niet te gebeuren, vandaar dat verschillende organisaties er voor pleiten om een termijn te stellen aan de tegenwerping van artikel 1F.

Artikel 1F kan iemand niet zijn leven lang worden tegengeworpen, daar waar een gevangenisstraf bijvoorbeeld na een aantal jaar voorbij is, geven verschillende organisaties aan. Naast dat dit voor de persoon in kwestie op een gegeven moment onmenselijk wordt, levert dit ook maatschappelijke problemen op. De personen hebben namelijk maar zeer

beperkte rechten. Wat moet er echter gebeuren wanneer deze personen zo oud zijn dat ze naar het bejaardenhuis zouden moeten? Officieel hebben zij daar dan geen recht op.

Uit dit onderzoek is gebleken dat er een oplossing moet komen voor de 1F-ers die als het ware geparkeerd staan: ze kunnen geen kant op. Terug naar het land van herkomst is geen optie en hier in Nederland blijven is niet toegestaan. Deze onzekerheid kan niet eeuwig voortduren, vandaar de roep om het stellen van een termijn. De voorgestelde termijn is vrij lang, dit om te voorkomen dat personen de tijd als het ware uitzitten en dan in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning. Wanneer dit zou gebeuren, zou de problematiek voor een deel worden opgelost. Wanneer personen daarbij niet meer automatisch ongewenst worden verklaard, maar alleen wanneer er zicht is op uitzetting en er een termijn wordt gesteld aan de tegenwerping van artikel 1F zou wederom een deel van de "1F-problematiek" zijn opgelost.

6.6 Gezinsleden op individuele gronden beoordelen

Wat is het beleid met betrekking tot de eventuele gezinsleden van 1F-ers en hoe wordt hier door verschillende actoren over gedacht? is de vraag die aan deze paragraaf ten grondslag ligt en besproken is in hoofdstuk 3. De gezinsleden van 1F-ers nemen een aparte plek in binnen de 1F-problematiek. De tegenwerping van artikel 1F heeft namelijk niet alleen gevolgen voor de 1F-er zelf, maar in bepaalde gevallen ook voor de – eventuele – gezinsleden.

De gezinsleden hebben namelijk niet altijd op individuele gronden een verblijfsvergunning gekregen, want wanneer zij onder artikel 29 van de Vreemdelingenwet 2000, eerste lid onder d, e of f vielen is hen de contra-indicatie van de ouder/partner tegengeworpen. In dat geval hebben zij dus geen verblijfsvergunning gekregen met alle gevolgen van dien. De kinderen groeien hier op en mogen wel naar school, maar zodra zij achttien jaar zijn geworden wordt ook hun verblijf illegaal – behalve wanneer de gezinsband feitelijk wordt verbroken – en vervallen hun rechten. Veel actoren zijn over deze praktijk verbolgen. Zij vinden het niet te rechtvaardigen dat met name kinderen slachtoffer worden van daden waar zij zelf niks aan kunnen doen. Zij waren in de meeste gevallen zelfs nog niet geboren op het moment dat de misdaden werden gepleegd.

Wanneer de gezinsleden wel een verblijfsvergunning zouden krijgen, terwijl de 1F-er terug moet, worden gezinnen van elkaar gescheiden en wordt er inbreuk gemaakt op het recht op gezinsleven (artikel 8EVRM). Het is dan ook een zware beslissing om gezinnen van elkaar te gaan scheiden. Maar wanneer in Nederland iemand een misdaad heeft gepleegd gaat echter ook alleen die persoon de gevangenis in en blijft het gezin gespaard. Ook in zulke situaties worden gezinnen dus gescheiden. Bovendien zouden gezinsleden in dit geval de keuze krijgen om wel of niet met de 1F-er mee te gaan, wanneer deze zou worden uitgezet. Dit vinden ook de kinderen zelf heel belangrijk.

Een heikel punt binnen de 1F-problematiek vormt dus de positie van gezinsleden. Nu is het zo dat zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij onder artikel 29, eerste lid, a, b of c van de Vreemdelingenwet 2000 vallen. Wanneer zij onder d, e of f van deze wet vallen, weegt het belang van de openbare orde zwaarder en krijgen de personen geen verblijfsvergunning. Door hen echter in al de gevallen op individuele gronden te beoordelen en daarbij zelf de keuze te geven met de 1F-er mee te vertrekken of zelfstandig in Nederland te blijven, verdwijnt een deel van de problematiek.

6.7 Drie controversiële issues

De volgende deelvraag wordt nog beantwoord in hoofdstuk 3 – de beschrijvende analyse – maar heeft ook veel van doen met hoofdstuk 5 – de modelmatige analyse - waar de verschillende modellen op de drie controversiële issues worden toegepast. De deelvraag waar het hier om gaat luidt: *Wat zijn de controversiële issues in het 1F-debat?*

Door het hele onderzoek heen werd al duidelijk dat er een aantal controversiële issues is dat de discussie rondom de 1F-ers en hun gezinsleden beheerst. Aan het eind van hoofdstuk 3 werden deze issues duidelijk onderscheiden en besproken. Het gaat om de actualisering van het ambtsbericht, de termijn die er gesteld zou moeten worden aan de tegenwerping van artikel 1F en het moment dat de gezinsleden op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Deze issues liggen ten grondslag aan de problemen waar men met betrekking tot de 1F-ers mee te kampen heeft.

Het eerste issue heeft met iets elementairs te maken: is het wel terecht dat de 1F-er artikel 1F van het Vluchtelingenverdrag tegengeworpen heeft gekregen? Wanneer dat niet zo is, is het ook heel moeilijk om zware consequenties aan het artikel te verbinden. Bovendien is vervolging dan ook bijna niet mogelijk en het is zelfs de vraag of het beleid op deze manier nog geloofwaardig te noemen is. In de praktijk lijkt er immers weinig te gebeuren: de 1F-er wordt niet vervolgd of uitgezet en verblijft in Nederland. De beoordelingen op grond van het ambtsbericht Afghanistan roept bij veel organisaties de vraag op of de 1F-ers wel op de juiste gronden deze status hebben gekregen. Zij vragen dan ook om een actualisering van het ambtsbericht, daar waar nog niet alle politieke actoren daar ook aan willen.

Het tweede issue gaat over de periode dat artikel 1F aan iemand tegengeworpen kan worden. Nu is daar geen termijn aan gesteld. Het is immers de bedoeling dat de 1F-er Nederland verlaat. In dat geval is het ook niet nodig dat er een termijn wordt gesteld van hoe lang de 1F-status tegengeworpen kan worden.

In de praktijk blijkt echter dat de 1F-ers niet zo vaak worden uitgezet als men had gewild. Met als gevolg dat deze personen hier toch verblijven. De vraag is dan ook hoe lang dit op deze manier toegelaten wordt. Kunnen mensen zo lang in onzekerheid verkeren, terwijl niet bewezen is dat zij de misdaden hebben gepleegd? Het artikel is immers tegengeworpen op basis van een veronderstelling. Deze moet wel zeer sterk onderbouwd worden, maar het blijft een veronderstelling: er is geen strafrechtelijk bewijs nodig. Niet alle actoren willen een termijn invoeren. Zij stellen dat het hier om vermeende oorlogsmisdadigers gaat die nooit recht hebben op een verblijfsvergunning. Andere actoren zijn juist van mening dat dit wel moet, omdat hen niet langdurig zo'n artikel tegengeworpen kan worden, zonder dat hen duidelijkheid wordt verschaft. Daarbij is het dan nog de vraag of deze termijnstelling alleen zou moeten gelden voor personen die echt buiten hun schuld om Nederland niet kunnen verlaten omdat artikel 3EVRM op hen van toepassing is of dat deze voor iedereen moet gaan gelden. Ook hier zijn de meningen over verdeeld. Duidelijk is dus geworden dat het hier om een controversieel issue gaat.

Het derde issue gaat over de positie van de gezinsleden. Daarbij moet er een afweging worden gemaakt tussen het belang van de openbare orde en het belang van deze personen. Nu is het zo dat zij in aanmerking komen voor een verblijfsvergunning indien zij onder artikel 29, eerste lid, a, b of c van de Vreemdelingenwet 2000 vallen. Wanneer zij onder d, e of f van deze wet vallen, weegt het belang van de openbare orde zwaarder en krijgen de personen geen verblijfsvergunning. Er is echter geen termijn vastgesteld waarop deze afweging zou kunnen veranderen. De minister en staatssecretaris van Justitie stellen in hun brief van 9 juni 2008 voor om hier een termijn van tien jaar voor te stellen. Andere

organisaties vinden dit veel te lang en zijn van mening dat gezinsleden vanaf hun asielaanvraag in alle gevallen op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Dit laat zien dat het hier om een controversieel onderwerp gaat, waarmee tevens alle drie de controversiële issues van het 1F-debat zijn besproken.

6.8 Drie modellen

Op welke manier is het debat over de controversiële issues te analyseren en zijn de uitkomsten van het debat te voorspellen? is de laatste deelvraag die in dit onderzoek is gesteld. De drie controversiële issues zijn geanalyseerd met behulp van drie modellen, te weten het mediane kiezersmodel, het compromismodel en het twee-fasenmodel. Uit deze analyse bleek dat het mediane kiezersmodel soms andere uitkomsten voorspelt dan het compromismodel en het twee-fasenmodel. Het compromismodel en het twee-fasenmodel lijken ook het meest op elkaar in die zin dat zij allebei uitgaan van een gemiddelde uitkomst, alleen worden in het twee-fasenmodel meer elementen geïntegreerd dan in het compromismodel. Het mediane kiezersmodel gaat echter niet uit van een compromis, maar voorspelt dat de uitkomst van de besluitvorming overeenkomt met de beleidspositie van de mediane actor. Deze actor kan immers een meerderheid van actoren achter zich krijgen. De actoren die een andere positie innemen dan de mediane kiezer hebben verder geen invloed op de besluitvorming, via bijvoorbeeld een verschil in belang of beschikbare machtsmiddelen, daar waar actoren dat volgens het compromismodel en het twee-fasenmodel wel hebben. Groot verschil tussen het mediane kiezersmodel en het compromismodel en het twee-fasenmodel is dat het mediane kiezersmodel geen inzichten geeft in de onderliggende processen die zich afspelen, waar de andere twee modellen dat wel doen. Het gaat bij het mediane kiezersmodel puur om de positie die de actoren, in dit geval zelfs alleen de actoren met formele stemmacht, innemen. Hoe die positie tot stand is gekomen, bijvoorbeeld door middel van beïnvloeding via het beleidsnetwerk of door de inzet van machtsmiddelen van andere actoren wordt in dit model niet meegenomen. Bij de andere modellen kan, ook door het aanbrengen van variatie in belang en macht, zichtbaar worden wat deze elementen voor invloed hebben op de besluitvorming en op die manier inzicht worden gegeven in het besluitvormingsproces.

Het compromismodel laat van elk element afzonderlijk zien wat de invloed is op de besluitvorming, daar waar het twee-fasenmodel al de elementen tegelijkertijd opneemt. Groot winstpunt van het twee-fasenmodel is dat het in staat is uitkomsten van beslissingen te voorspellen en netwerken tussen actoren te verbinden met uitkomsten van besluitvorming. Het model kan verschillende beslisrondes simuleren en daarbij aangeven wat in elke ronde de posities van verschillende actoren zal zijn. Daarmee wordt zichtbaar dat de posities van de actoren op een gegeven moment, soms al na één of twee beslisrondes, naar elkaar toe trekken: ze worden steeds meer gelijk aan elkaar. Ook wordt dan bijvoorbeeld zichtbaar dat actoren die weinig netwerkrelaties hebben, meer vasthouden aan hun oorspronkelijke voorkeurspositie. Zij worden immers minder beïnvloed door anderen. Verder is dit model in staat de macht van actoren in een systeem te berekenen en de waarde van beslissingen te bepalen (Stokman, 1994).

De verschillen tussen de modellen leiden tot verschillende uitkomsten van de voorspellingen. Opvallend is dat bij het compromismodel relatief kleine veranderingen in bijvoorbeeld de hoeveelheid belang die één of meer actoren aan het issue hechten, de voorspelde uitkomst van het besluit vrij veel kan veranderen. Bij het twee-fasenmodel blijken deze relatief kleine veranderingen weinig invloed te hebben. Een verklaring hiervoor

kan zijn dat bij dit model veel meer elementen meewegen, dan het compromismodel, waarbij hooguit één element per voorspelling meeweegt, bijvoorbeeld informele macht. Het twee-fasenmodel is daarmee robuuster ten aanzien van kleine veranderingen. Het compromismodel laat echter weer heel mooi zien wat één element voor invloed kan hebben op de besluitvorming. Hierbij is goed te zien wat bijvoorbeeld de invloed is van het element belang, zoals te zien was bij het derde issue. Wanneer de drie actoren die heel erg opkomen voor de rechten van de kinderen zich veel minder zouden inzetten voor dit issue, dan zou het besluit net niet meer overeenkomen met hun beleidspositie en zou dus een ander besluit worden genomen dan zij voorstaan, liet het compromismodel zien. Dit is niet te analyseren met behulp van het twee-fasenmodel.

De drie modellen hebben elk hun eigen voorspellingen gedaan. Soms kwamen hier nagenoeg overeenkomstige uitkomsten uit (met name tussen het naar informele macht gewogen compromismodel en het twee-fasenmodel), soms bleken deze relatief ver uit elkaar te liggen. Aangezien het debat nog niet heeft plaatsgevonden kan niet worden getoetst in hoeverre de voorspelde uitkomsten afwijken van het besluit dat uiteindelijk wordt genomen.

Wat deze modelmatige analyse wel laat zien is hoe besluitvormingsprocessen verlopen en wat bepaalde zaken als machtsmiddelen, belang en beleidsnetwerk, hieraan kunnen bijdragen. Dit kan mensenrechten- en vluchtelingenorganisaties bevestigen dat hun inspanningen er toe doen, maar ook politieke actoren kunnen hieruit opmaken dat zij zich moeten blijven inzetten, willen zij hun voorkeurspositie gerealiseerd zien. Wanneer de staatssecretaris en minister van Justitie bijvoorbeeld minder belang zouden hechten aan het tweede issue, dan zou er een besluit uitkomen dat niet overeenkomt met hun voorkeurspositie.

Tevens is uit deze analyse op te maken dat er op elk issue een verandering zal komen van de status quo. Wat die verandering precies zal worden daar geven de modellen geen eenduidig antwoord op. Dit is echter wel het geval bij het eerste issue. Daar wordt zowel door het mediane kiezersmodel als het twee-fasenmodel een actualisering van het ambtsbericht voorspeld. Zij het dat het twee-fasenmodel dit niet met zekerheid voorspelt, maar wel uitgaat van een kans van 78% dat de actualisering er zal komen.

Op het tweede issue zal de status quo veranderen van geen termijn die er aan de tegenwerping van artikel 1F wordt gesteld tot een tegenwerping die tien jaar mag duren. De modellen voorspellen echter niet eenduidig of deze termijnstelling alleen gaat gelden voor 1F-ers bij wie er sprake is van artikel 3EVRM of bij alle 1F-ers.

Bij het derde issue wordt eveneens een verandering van de status quo voorspeld. Het gaat hierbij ook weer om een termijn die er gesteld moet worden voor vanaf wanneer de gezinsleden volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Nu gebeurt dat alleen onder bepaalde voorwaarden, maar het is niet zo dat na een bepaald termijn deze voorwaarden vervallen. De modellen voorspellen uiteenlopende uitkomsten. Het compromismodel en twee-fasenmodel voorspellen dat de termijn, net als bij de 1F-ers zelf op tien jaar gesteld wordt, terwijl het mediane kiezersmodel voorspelt dat de gezinsleden vanaf hun asielaanvraag op individuele gronden beoordeeld gaan worden. Wat de daadwerkelijke uitkomsten gaan worden zal pas na afloop van het debat dat in de Tweede Kamer wordt gevoerd, duidelijk worden.

6.9 Eindconclusie

Nadat alle deelvragen zijn behandeld zal nu de centrale vraagstelling van het onderzoek aan bod komen. Deze luidde als volgt: *Wat is het huidige beleid rondom de 1F-ers en hun eventuele gezinsleden, hoe zou dit in de toekomst anders kunnen, welke controversiële issues levert dit op en welke besluiten hiervoor zijn waarschijnlijk in de (nabije) toekomst?*

In het huidige beleid blijken vervolging en uitzetting van de 1F-ers nauwelijks te lukken, met als gevolg dat de 1F-ers hier lange tijd en na een ongewenstverklaring ook strafbaar, zonder zicht op verandering verblijven. Dit is voor niemand een wenselijke situatie: voor de 1F-er en zijn gezin niet, maar ook voor de maatschappij niet. Er verblijven hier immers op illegale wijzen, vermeende oorlogsmisdadigers, zonder dat zij worden berecht of uitgezet.

Het huidige beleid kent een aantal knelpunten dat voor problemen zorgt. In de eerste plaats is dit dat de toekenning van de status niet altijd onomstreden is. Bij de grootste groep 1F-ers, de personen uit Afghanistan, levert dit problemen op. Zij krijgen namelijk de 1F-status op grond van een omstreden ambtsbericht uit 2000. Niet iedereen is namelijk overtuigd van de betrouwbaarheid van het ambtsbericht. Daarnaast zijn zowel vervolging als uitzetting nauwelijks van de grond zijn gekomen. Dit terwijl met name vervolging een stuk rechtvaardiging zou brengen, maar ook uitzetting zou daar al aan bijdragen. Bovendien zou vervolging wellicht een stuk duidelijkheid kunnen geven of de gronden waarop de 1F-status is gebaseerd stand houden.

De ongewenstverklaring, die sinds 2006 in principe standaard plaatsvindt, heeft niet het gewenste effect. Deze zou als prikkel moeten dienen om Nederland te verlaten, maar dit blijkt niet in alle gevallen zo te werken. Bij mensen die onder artikel 3EVRM vallen kan dit zelfs niet als prikkel werken, omdat zij gevaar zouden lopen wanneer ze naar het land van herkomst terug zouden gaan. Zij kunnen dan ook niet worden uitgezet. Het huidige beleid kent daarbij geen eindpunt voor de 1F-er. De persoon blijft artikel 1F tegengeworpen krijgen, terwijl er geen zicht is op een verandering van de situatie.

Gezinsleden van 1F-ers worden niet in alle situaties op individuele gronden beoordeeld. Zij kunnen de contra-indicatie van hun ouder/partner tegengeworpen krijgen, terwijl zij zonder die contra-indicatie wel recht op een verblijfsvergunning zouden hebben. Dit levert ook voor de gezinsleden grote onzekerheid en teleurstelling op. Zij vallen bijvoorbeeld niet onder het generaal pardon, terwijl ze daar op individuele gronden wel recht op hadden gehad.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat deze situatie niet zo kan blijven voortbestaan, omdat deze voor niemand wenselijk is. Er zijn dan ook mogelijkheden genoemd die tot een verbetering van het beleid zullen leiden. Het gaat hierbij om het meer werk maken van vervolging en uitzetting, het zoeken naar meer Europese samenwerking, de actualisering van het ambtsbericht Afghanistan, het meer op individuele gronden tegenwerpen van artikel 1F, de 1F-er alleen ongewenst verklaren indien er zicht op uitzetting is, het stellen van een termijn aan de tegenwerping van artikel 1F en het in alle gevallen op individuele gronden beoordelen van gezinsleden van 1F-ers. De precieze invulling van deze mogelijkheden zal een politieke afweging worden. Dit zal onder andere plaatsvinden tijdens het 1F-debat dat voor het najaar van 2008 staat gepland. Hier komen de drie controversiële issues aan bod.

Deze issues zijn in het onderzoek duidelijk geworden: de actualisering van het ambtsbericht, de termijn die er gesteld zou moeten worden aan de tegenwerping van artikel 1F en hoe er met de gezinsleden moet worden omgegaan. Deze issues zijn geanalyseerd en er is een voorspelling gedaan met behulp van drie modellen. Het mediane

kiezersmodel voorspelt dat het ambtsbericht geactualiseerd zal worden, 1F-ers na tien jaar in aanmerking moeten kunnen komen voor een verblijfsvergunning en gezinsleden vanaf de asielaanvraag op individuele gronden beoordeeld moeten worden.

Het compromismodel is niet toegepast op het eerste issue, omdat het niet waarschijnlijk is dat er op dit issue een compromis wordt gesloten. Op het tweede issue voorspelt dit model dat 1F-ers na tien jaar in aanmerking moeten kunnen komen voor een verblijfsvergunning, mits zij artikel 3EVRM tegengeworpen hebben gekregen. Dit is dus anders dan het mediane kiezersmodel voorspelt, waar de voorwaarde van tegenwerping van artikel 3EVRM niet is opgenomen. Op het derde issue voorspelt het compromismodel dat gezinsleden na tien jaar volledig op individuele gronden beoordeeld moeten worden. Dit komt wederom niet overeen met het mediane kiezersmodel. De staatssecretaris heeft echter wel deze mening en zij heeft erg veel informele macht. Haar positie en machtsmiddelen worden in het mediane kiezersmodel niet meegenomen en in de andere twee modellen wel. Dit kan dus een verklaring voor het verschil in voorspelde uitkomst zijn.

Het twee-fasenmodel voorspelt op het eerste issue dat er grote kans is dat er een actualisering van het ambtsbericht zal komen. De voorspellingen op het tweede en derde issue komen overeen met de voorspellingen van het compromismodel.

De analyse laat dus zien dat vooral het mediane kiezersmodel afwijkende voorspellingen doet. Dat kan komen doordat dit model geen rekening houdt met zaken als informele macht, belang en het beleidsnetwerk dat actoren onderhouden. Dit in tegenstelling tot de andere twee modellen. Wel blijkt dat op alle issues een verandering van de status quo zal gaan komen. Door geen enkel model en op geen van de drie issues wordt namelijk de status quo als uitkomst voorspeld. Dit laat zien dat er waarschijnlijk op alle drie de issues een verandering van het huidige beleid gaat komen.

6.10 Tot slot

In deze slotparagraaf vindt de discussie plaats. Hierbij komen de kanttekeningen die bij het onderzoek te maken zijn en de sterke punten van het onderzoek aan bod.

Het onderzoek dat heeft plaatsgevonden is een heel compleet onderzoek geworden. De aanleiding en achtergrond van de 1F-problematiek zijn aan bod geweest, er heeft een uitgebreide beschrijvende analyse plaatsgevonden, waarbij op veel zaken die spelen rondom de 1F-problematiek is ingegaan, maar ook is daarbij naar oplossingen gezocht die door verschillende organisaties zijn aangedragen. Daarna heeft er nog een modelmatige analyse plaatsgevonden, die eerst theoretisch is onderbouwd en daarna toegepast op issues uit de praktijk. Deze controversiële issues zijn voortgekomen uit hoofdstuk 3. De modelmatige analyse heeft inzicht gegeven in het besluitvormingsproces en met behulp van drie modellen zijn er voorspellingen gedaan van de uitkomsten van de besluiten die genomen gaan worden. De compleetheid en uitgebreidheid van dit onderzoek geven dan ook de meerwaarde van het onderzoek aan. Niet eerder is een onderzoek naar de 1F-problematiek op zowel een beschrijvende en modelmatige manier geanalyseerd.

Er is echter toch een aantal kanttekeningen te maken bij het onderzoek. Eén daarvan is dat het debat over de controversiële issues nog niet heeft plaatsgevonden in de Tweede Kamer. Daarom was het nog niet duidelijk wat de uitkomsten van de besluiten daadwerkelijk zouden gaan worden. Het is in de modelmatige analyse dan ook bij een prospectieve analyse gebleven: er is nu een voorspelling gedaan van de uitkomsten van het debat, maar er heeft geen toetsing plaats kunnen vinden en daarmee ook geen beoordeling van de kwaliteit van de modellen. Dit zou echter alsnog gedaan kunnen worden op het

moment dat het debat wel heeft plaatsgevonden, maar dat kan niet meer in het kader van dit onderzoek.

Een ander punt heeft betrekking op de experts. Zoals duidelijk is gemaakt is in totaal met veertien experts gesproken, maar had maar één van deze experts het overkoepelende overzicht van het hele 1F-debat. Het was mooi geweest wanneer er meer van zulke experts waren gevonden. Wellicht dat dit bij een vervolgonderzoek – wanneer het debat heeft plaatsgevonden – wel mogelijk is. Waarschijnlijk zijn experts dan ook eerder bereid om de informatie te delen, nu wilden veel personen dit nog niet doen omdat het debat nog niet heeft plaatsgevonden.

Doordat er wel met dertien andere experts is gesproken die op deelonderwerpen veel kennis van zaken hebben is de betrouwbaarheid van het onderzoek hoog geworden. De informatie is bij veel personen gecheckt en zo is nagegaan of de inschattingen van anderen overeenkwamen met de inschattingen van de persoon in kwestie. Ook de betrouwbaarheid van de beschrijvende analyse is hoog, omdat er met veel verschillende organisaties is gesproken. Deze organisaties dienen soms heel andere belangen en bezien de problematiek vanuit verschillenden invalshoeken. Hierdoor is er een evenwichtig overzicht van de problematiek ontstaan. Wanneer er alleen met bijvoorbeeld vluchtelingenorganisaties was gesproken, was er wellicht een te eenzijdig beeld van de problematiek ontstaan.

Een ander sterk punt van dit onderzoek is dat het niet bij de beschrijving is gebleven, maar er ook een modelmatige analyse van de problematiek heeft plaatsgevonden. Met behulp van verschillende modellen is gedemonstreerd wat macht, zowel formele als informele, belang en een beleidsnetwerk bij kunnen dragen aan de invloed die men op de besluitvorming kan hebben.

Tenslotte is het meest sterke aan dit onderzoek dat het de hele problematiek rondom de 1F-ers in kaart brengt en mogelijke oplossingen aanreikt. Er is veel onduidelijkheid over het probleem en veel zaken hangen met elkaar samen. Wanneer een bepaald stukje van het probleem wordt aangepakt ontstaan er weer nieuwe problemen. Kortom het gaat hier om een complex onderwerp, waar dit onderzoek inzicht in heeft gegeven en daarmee een bijdrage heeft geleverd aan oplossingen voor de 1F-problematiek.

Bronvermelding

- ACVZ (2008). *Artikel 1F Vluchtelingenverdrag in het Nederlands vreemdelingenbeleid*. Den Haag: Drukkerij Palace Print.
- Amnesty International (2007). *Opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven*. Amsterdam: Amnesty International.
- Beijer, A., Klip, A., Oomen, M., Spek, M. van der (2002). *Opsporing van oorlogsmisdrijven: evaluatie van het Nationaal Opsporingsteam Voor Oorlogsmisdrijven: 1998-2001*. Deventer: Kluwer.
- Bolesta, A. (2003). *Forces migration and the contemporary world. Challenges to the international system*. Bialystok: Libradruk.
- Bovens, M.A.P. (2000). *De vierde macht revisited*. Oratie aan de Universiteit Utrecht.
- Amnesty International (2004). *Ambtsbericht BuZa d.d. 29 februari 2000*.
- Comité 'Foute kinderen bestaan niet' (2008). *Ik heb recht op mijn eigen rechten. De eigen rechtspositie van kinderen met een 1F-ouder*. Breda: drukkerij Salsedo.
- Crum, B. (2003). *Vertegenwoordigende democratie in de Europese Unie. Een verkenning van de institutionele mogelijkheden*. Den Haag: WRR.
- Dinjens, E., Kok, R., Laman, D.-J. (2008). De berechting van oorlogsmisdrijven anno 2008. *Militaire Spectator*. 177, 3, 170-179.
- Eik, M. van (2007) Nader onderzoek naar ambtsbericht Afghaanse staatsveiligheidsdienst. *Nederlands Juristen Blad*. 23, pp. 1204-1205.
- Eik, M. van (2008). De Reikwijdte van artikel 1F Vluchtelingenverdrag. *Ik heb recht op mijn eigen rechten*, 1, pp. 20-21.
- Hall, P.A. & Taylor R. (1996) 'Political science and the three institutionalisms', *Political Studies* 44: 936 – 957.
- Hart, H. 't, Dijk, J. van, Goede, M. van, Jansen, W., Teunissen, J. (1996). *Onderzoeksmethoden*. Amsterdam: Boom
- Klein Haarhuis, C.M. (2005). *Promoting anti-corruption reforms – the implementation of a World Bank program in seven African countries*. ICS, Utrecht .
- Lodder, G.G. (2005). *Vreemdelingenrecht in Vogelvlucht*, Hoofdstuk 4 en 5. Den Haag, sdu 2005. In: Lodder, G.G. (2007). *Reader voor de cursus asiel en aanverwante onderwerpen* (pp. 1 – 124). Instituut voor Immigratierecht.
- March J.G. (1994) *A Primer on Decisionmaking. How Decisions Happen*, New York: Free Press.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2000). *Afghanistan – veiligheidsdiensten / 29-02-00*.
- Ministerie van Justitie (2008). *De toepassing van artikel 1F van het vluchtelingenverdrag*.
- Ministerie van Justitie (2008). *Notitie betreffende de toepassing van artikel 1F Vluchtelingenverdrag*.
- NJCM (2008). *NJCM-brief aan de Minister van Justitie Hirsch Ballin en Staatssecretaris van Justitie Albayrak*. Leiden: NJCM.
- NOVA (2008). *Televisie-item over 1F-ers n.a.v. adviesrapport ACVZ, d.d. 20 mei 2008*.
- Os, C. van (2008) De kinderen van een ouder met 1F: net zo kwetsbaar en gewoon als elk ander pardonkind. *Ik heb recht op mijn eigen rechten*, 1, pp.5-6.
- Qanooni M.Y. (2007). *Brief aan mevr. G. Verbeet m.b.t. 1F-ers, d.d. 5 augustus 2007*.

- Shepsle, K.A., Bonchek, M.S. (1997). *Analyzing Politics: rationality, behavior, and institutions*. New York: W.W. Norton & Company.
- Stichting Gave – kerk en vluchteling (2008). *1F en Afghaanse Christenen*. Harderwijk: Stichting Gave.
- Stokman, F.N. (1994). 'Besluitvormingsmodellen binnen Beleidsnetwerken', in: Huberts, L.W.J.C., Kleinnijenhuis, J. (ed). *Methoden van Invloedsanalyse*, 165-187.
- Torenvlied, R. (1996). *Besluiten in uitvoering. Theorieën over beleidsuitvoering modelmatig getoetst op sociale vernieuwing in drie gemeenten*. Amsterdam: Thesis Publishers.
- Torenvlied, R. (2008). *Hoorcollege 2 Strategische beleids- en besluitvormingsanalyse*, d.d. 18 september 2008.
- Torenvlied, R. (2008). *Hoorcollege 3 Strategische beleids- en besluitvormingsanalyse*, d.d. 25 september 2008.
- Torenvlied, R. (2008). *Practicum 2 Strategische beleids- en besluitvormingsanalyse*. Universiteit Utrecht.
- Tweede Kamer Stemmingen (2006). pp. 21-1532 – 21-1533.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 19 637, nr. 1067. *Vreemdelingenbeleid*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 8000 VI, nr. 31. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 800 VI, nr. 123. *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2007*.
- Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 19637, nr. 295. *Vluchtelingenbeleid*.
- UNHCR (2008). *Note on the Structure and Operation of the KhAD/WAD in Afghanistan 1978-1992*.
- Unicef Nederland (2008). *Kinderen belanden door 1F in limboland. Ik heb recht op mijn eigen rechten*, 1, pp. 24.
- Vervaele, A.E. et al (eds) (1999) *Compliance and Enforcement of European Community Law*, Deventer (Kluwer Law), pp. 95-124.
- FAVON (2008). *Brief t.a.v. Vaste Kamercommissie voor Justitie, d.d. 28-01-2008*.
- Wijers, M., Lünemann, K., Haveman, R., Woerds, S. ter, Timmer, J. (2005). *Evaluatie Plan van Aanpak opsporing en vervolging oorlogsmisdrijven*. Utrecht: Verwey-Jonker instituut.

Internetbronnen:

- <http://www.acvz.com/index.php?id=16,25,0,0,1,0>
- <http://www.ikonrtv.nl/daw/uitzending.asp?lntItem=1&lntEntityId=103>
- <http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/overdeind/veelgestelde vragen/Pardonregeling.asp>
- http://www.ind.nl/nl/inbedrijf/actueel/Een_ongewenstverklaring_wat_betekent_dat.asp
- <http://www.ivir.nl/wetten/eu/art8EVRM.HTM>
- http://www.trouw.nl/hetnieuws/nederland/article860100.ece/Afghanen_in_Nederland_Afghanistan_dringt_aan_op_bescherming_voor_oorlogsmisdadigers
- http://www.trouw.nl/multimedia/archive/00212/De_duivelse_dilemma_212882g.jpg
- <http://www.vm-n.nl/nl/nieuws/bericht/179>
- http://www.wereldomroep.nl/actua/intrecht/mensenrechten/afgh_proces050929

Bijlagen

Bijlage 1: vragenlijst beschrijvende analyse

Geïnterviewde (naam):

Locatie:

Datum / tijdstip:

Inleiding

- Kunt u aangeven in wat voor situatie de 1F'ers zich momenteel bevinden?
- Wat vindt u van deze situatie voor hen persoonlijk?
- Kunt u aangeven in wat voor situatie zij zich in juridische zin bevinden?
- Wat betekent deze situatie voor henzelf en voor de Nederlandse samenleving?
- Wat zou er in uw ogen moeten gebeuren met de ca. 3501F'ers die zich nu in Nederland bevinden? Waarom vindt u dat?

Tegenwerping artikel 1F/ ambtsbericht Afghanistan

- Hoe denkt u over het ambtsbericht Afghanistan van 29 februari 2000?
- Vindt u dat mensen op basis van het ambtsbericht geweerd mogen worden?
- Hoe denkt u over de manier waarop het ambtsbericht wordt toegepast?
- Vindt u dat het ambtsbericht moet worden herzien en waarom vindt u dit?
- Wanneer zou iemand de 1F status moeten krijgen?
- Vindt u dat er een termijn moet worden gesteld waarbinnen de persoon uitsluitel moet krijgen?
 - Zo ja, hoe lang zou dat moeten zijn en is dat haalbaar?
- Vindt u dat personen die hier een bepaald aantal jaar verblijven, sowieso een verblijfsvergunning zouden moeten ontvangen?
 - Zo ja, hoe lang zou dat moeten zijn dan?

Vervolging

- Hoe denkt u over de vervolging van 1F'ers?
 - Op welke manier zou dit beter te realiseren zijn?
- Waar vindt u dat de persoon vervolgd moet worden: in Nederland, in eigen land of op internationaal niveau, bijv. via een internationaal strafhof?
- Vindt u dat personen alleen een 1F-status moeten krijgen als zij ook veroordeeld zijn?

Mogelijkheden

- Wat zou u ervan vinden als de personen alsnog onder het generaal pardon komen te vallen en waarom?
- Hoe denkt u dat hier in de samenleving op gereageerd zal worden en waarom denkt u dat?
- Wat vindt u ervan als de personen een tijdelijke verblijfsvergunning krijgen en dat ze worden uitgezet zodra het in eigen land weer veilig is en waarom?

- Wat vindt u ervan als de situatie zou blijven zoals die nu is?
 - Zo ja, waarom vindt u dat?
 - Zo nee, wat zou er dan moeten veranderen?
- Wat vindt u ervan als de personen het land uit worden gezet?
- Wat zou u hiervan vinden als dat onder toezicht van bijvoorbeeld waarnemers gebeurt, waardoor hun veiligheid wordt gegarandeerd?
- Wat vindt u van de genoemde dingen de beste oplossing (verblijfsvergunning / tijdelijke verblijfsvergunning / laten zoals het is / uitzetten / uitzetten onder toezicht)?
 - Kunt u dit nader toelichten?

Europa

- Is er in het oplossen van deze kwestie ook een rol weggelegd voor Europa?
- Wat zou die rol dan moeten zijn in uw ogen?
- Vindt u dat dit op Europees niveau moet worden opgelost / Vindt u dat er Europees beleid moet komen inzake de 1F-regeling?
- Ziet een rol weggelegd voor organisaties als Europol en Interpol?
- Moeten landen dan nog wel hun eigen beleid mogen doorvoeren, zoals bijv. met het ambtsbericht, of zou dit dan ook Europees geregeld moeten worden?

Het beleid

- Wat vindt u van het huidige beleid?
- Hoe zou het beleid er in de toekomst in uw ogen uit moeten komen te zien?
- Hoe kunnen de problemen die er nu bestaan in de toekomst tegen worden gegaan?
- Wat ziet u als oplossing om om te gaan met de tegenstrijdigheid in de verdragen?

Ongewenstverklaring

- Wat vindt u ervan dat personen met de 1F-status sinds 2006 standaard ongewenst worden verklaard?
- Zou hier wat in veranderd moeten worden?
 - Zo ja, waarom en wat?
 - Zo nee, waarom niet?

Gezinsleden

- Wat vindt u ervan dat de familieleden ook niet onder het generaal pardon vallen?
 - Waarom vindt u dat?
- Vindt u dat hier wat in moet veranderen?
 - Waarom wel / niet?
- Wat denkt u dat de gevolgen zijn voor de kinderen wanneer zij worden teruggestuurd?
- Kunt u inschatten in hoeverre de kinderen gevaar lopen als zij worden teruggestuurd?
- Wat denkt u dat de gevolgen zijn voor de kinderen wanneer zij hier mogen blijven, maar de vader wordt uitgezet?
- Kunt u inschatten wanneer de gevolgen groter zijn: als de kinderen worden teruggestuurd, of wanneer zij hier mogen blijven zonder hun vader?

- Denkt u dat de 1F'er aanspraak maakt op het recht op gezinshereniging wanneer de familie wel mag blijven en hijzelf niet?

Mogelijkheden voor gezinsleden

- Hoe vindt u dat gezinsleden beoordeeld moeten worden?
- Vindt u dat de familieleden hetzelfde moeten worden behandeld als de 1F'er?
- Vindt u dat de familieleden los van de 1F'er beoordeeld moeten worden?
- Vindt u dat als de familieleden hier mogen blijven, de 1F'er via het recht op gezinshereniging alsnog hier moet kunnen blijven of vindt u dat in dat geval de 1F-verdenking zwaarder weegt?
- Welke van deze drie zaken heeft u voorkeur en waarom?

Afronding

- Wat denkt u dat er uiteindelijk gaat gebeuren?
- Wilt u nog wat kwijt / ben ik nog wat vergeten te vragen?
- Heeft u misschien nog vragen?

Heel hartelijk bedankt voor het gesprek!

Bijlage 2: vragenlijst modelmatige analyse

Geïnterviewde (naam):

Locatie:

Datum / tijdstip:

1) Kunt u aangeven welke actoren een rol spelen bij het 1F-debat?

2) Kunt u aangeven welke controversiële issues centraal staan in het 1F-debat en wat daarbij de alternatieven zijn? ('controversiële issues' zijn onderwerpen waarover gedebatteerd gaat worden en waar verschil van mening over bestaat, de ene partij zal bijvoorbeeld vinden dat het ambtsbericht geactualiseerd moet worden, terwijl de andere partij daar geen noodzaak toe ziet.

3) Kunt u de alternatieven, zoals u ze hiervoor heeft aangegeven, duiden in waarden van 0 – 100, waarbij dat de extreme posities zijn? De onderlinge afstanden geven de verhouding aan tussen de verschillende alternatieven (hoe groter de afstand, hoe groter het inhoudelijke verschil tussen de twee alternatieven is). Soms liggen twee oplossingen heel dicht bij elkaar, de afstand tussen die twee oplossingen op de schaal is dan heel klein.

4) Kunt u op de beleidsschalen die u heeft geconstrueerd aangeven welke posities de actoren innemen? (Het gaat hierbij om de voorkeurspositie van een actor en niet zozeer om de positie die een actor bijv. vanuit strategisch oogpunt kan innemen. NB het is natuurlijk mogelijk dat 2 actoren zich op dezelfde positie bevinden, zij hebben eenvoudigweg hetzelfde standpunt. Gebruik bij deze vraag de actoren, die u bij de eerste vraag hebt neergezet).

5) Kunt u per actor aangeven hoeveel belang zij aan het betreffende issue hechten? Oftewel: hoe "hard" wil een actor zich maken voor zijn beleidspositie op dit issue "Voor hoeveel % wil hij/zij zich inzetten voor deze zaak?" Geef een waarde die ligt tussen 0-100. Gebruik hiervoor weer dezelfde actoren als bij de 1^e en 4^e vraag.

6) Macht. Stel: de meest machtige actor heeft een machtspositie van "100". Wie is dat in dit geval? Hoe zou u de machtspositie van de andere actoren ten opzichte van deze actor inschatten? Bij macht gaat het onder andere om de hulpmiddelen die een actor tot zijn beschikking heeft. Denk daarbij aan het vermogen om leden of medewerkers te mobiliseren, expertise of specialistische kennis op een bepaald terrein, financiële middelen en faciliteiten waaronder ook huisvesting, het vermogen om de publieke opinie te mobiliseren en de reputatie als onpartijdig bemiddelaar.

Bij de formele macht gaat het om stemmacht die de partijen hebben in de Tweede Kamer. Dit geldt dus alleen voor de politieke partijen.

7) Kunt u aangeven hoe de onderlinge relaties tussen de actoren zijn? 'Oftewel wie houdt contact met wie?' Deze relaties kunnen ook eenzijdig zijn. De relaties kunnen bedoeld zijn om elkaar te beïnvloeden en rekening te houden met elkaars standpunten.

Heel hartelijk bedankt voor het gesprek!