

VluchtelingenWerk: partner, bemiddelaar of ondergeschikte?

De invloed van VluchtelingenWerk Nederland op de beleidsvorming van het asielbeleid ten aanzien van de ex-Joegoslavische vluchtelingen van 1991 tot 1995



Valerie van Lanschot
3526178

MA-scriptie Internationale Betrekkingen in historisch perspectief

Dr. Eleni Braat

Universiteit Utrecht

17 januari 2017

19.208 woorden

Afbeelding op de voorkant:

'A Child's Eye View on the War'

Bron: British Red Cross (3 juni 2015) <http://blogs.redcross.org.uk/refugeesservices/2015/06/art-from-the-past-a-childs-eye-view-on-war/> (17 januari 2017)

Inhoudsopgave

Samenvatting

Inleiding	1
1 VluchtelingenWerk als bemiddelaar	11
<i>Het Europees appel</i>	
1.1 De aanloop van het appel	12
1.2 ‘Joegoslavië brandt ... wij staan erbij en kijken ernaar’	13
1.3 Effectiviteit appel	15
1.4 Conclusie	18
2 VluchtelingenWerk als ondergeschikte	19
<i>De juridische status van de ex-Joegoslavische vluchteling</i>	
2.1 Standpunt VluchtelingenWerk	20
2.2 Afschaffing TROO-regeling	21
2.2.1 Directe aanpak	21
2.2.2 Indirecte aanpak	23
2.3 VluchtelingenWerk en ministerie van Justitie	25
2.3.1 Relatie VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie	25
2.3.2 Subsidiëring vanuit het ministerie van Justitie	27
2.4 De repatriëring van ex-Joegoslavische vluchtelingen	28
2.5 Conclusie	29
3 VluchtelingenWerk als partner	30
<i>Het Joegoslavië-project</i>	
3.1 Het Joegoslavië-project: ‘Wacht niet tot de Kerst’	30
3.2 Gastgezinnen en opvang	33
3.3 VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC	36
3.3.1 Relatie VluchtelingenWerk en WVC	36
3.3.2 Subsidiëring vanuit WVC	38
3.4 Conclusie	38
Conclusie	39
Bibliografie	43

Samenvatting

Dit onderzoek heeft de effectiviteit van de politieke invloed van VluchtelingenWerk op het asielbeleid van 1991 tot 1995 ten aanzien van ex-Joegoslavische vluchtelingen geanalyseerd. Hierdoor wordt duidelijk dat VluchtelingenWerk door zijn politieke invloed in de onderzoeksperiode fungeerde als partner, bemiddelaar en ondergeschikte van de Nederlandse overheid. Dit was afhankelijk van welk aspect van het asielbeleid VluchtelingenWerk probeerde te beïnvloeden. Dit is aangetoond aan de hand van drie casussen, waarbij zowel directe als indirecte lobbystrategieën en de verschillende beïnvloedingsmiddelen zijn geanalyseerd. De invloed in de casussen zijn geanalyseerd aan de hand van de definitie van invloed van D. Lowerly. Deze definitie is vervolgens toegepast in de modellering van M. Brouwer. Zodoende is er voor dit onderzoek een aangepast beïnvloedingsschema gecreëerd. Aan de hand hiervan is gebleken dat VluchtelingenWerk met behulp van een Europees appel heeft bewerkstelligd dat er zo snel mogelijk ex-Joegoslavische vluchtelingen werden uitgenodigd. Daarnaast kanaliseerde VluchtelingenWerk met hun gastgezinnenproject de gevoelens van betrokken burgers. Tenslotte bekleedden vrijwilligers en medewerkers in de asielopvang in alle lagen posities en was VluchtelingenWerk de belangrijkste adviseur van het ministerie van WVC. Met het ministerie van Justitie onderhield VluchtelingenWerk echter een andere band waardoor de effectiviteit van de invloed van de vereniging afnam.

Deze analyses bieden een aantal conclusies voor het wetenschappelijk debat ten aanzien van belangengroepen. De belangrijkste hiervan is dat de relatie tussen de belangengroep en (het departement van) de regering van belang is. Een goede relatie kan leiden tot samenwerking en een minder goede relatie kan een ondergeschikte positie voor de belangengroep als gevolg hebben. Vanuit deze beredenering kan worden gesteld dat VluchtelingenWerk anno nu zijn politieke invloed kan vergroten door zich meer tot de publieke opinie te richten en zijn positie in het opvangbeleid beter te benutten.

Inleiding

3 september 1992. Een trein uit Zagreb met 500 Bosnische vluchtelingen rolt het station van Utrecht binnen. Na een reis van 21 uur zijn ze ver weg van oorlog, geweld en etnische zuiveringen, maar ook ver weg van hun vertrouwde omgeving. Op uitnodiging van de Nederlandse regering konden de vluchtelingen verblijven in Nederland. Zij werden ontvangen op het station door het Rode Kruis en VluchtelingenWerk Nederland. De vluchtelingen uit die trein waren slechts enkele van de vele ex-Joegoslaven die, vanaf 1991 de gewelddadige conflicten rond het uiteenvallen van Joegoslavië, het land ontvluchtten en hun toevlucht in West-Europa zochten. De Joegoslavische oorlog wordt niet alleen gekenmerkt door de grote hoeveelheid vluchtelingen, maar wordt ook herinnerd als de oorlog waarin massamoorden op duizenden Bosnische moslims in Srebrenica plaatsvonden, die nog steeds bekend staan als één van de meest huiveringwekkende en gewelddadige ontsporingen van de laatste decennia.¹ In 1992 vragen ongeveer 25.000 migranten uit Bosnië en Herzegovina politiek asiel aan in Nederland. Tussen 1993 en 1997 vragen eveneens ongeveer 25.000 mensen uit Servië en Montenegro asiel aan.²

Een toename van (ex-Joegoslavische) vluchtelingen aan het begin van de jaren negentig zorgde ervoor dat het Nederlandse asielbeleid op de proef werd gesteld. Tussen 1990 en 1993 blijven de aantallen met duizenden oplopen. De toestroom bereikt in 1994 een absolute piek met een totaal aantal asielzoekers van 52.575, waarvan er 13.440 uit voormalig Joegoslavië afkomstig waren.³ In totaal kwamen 3.000 Bosnische vluchtelingen op uitnodiging van de regering naar Nederland. De toename van asielzoekers had als gevolg dat zowel binnen als buiten de Tweede Kamer de nodige politieke discussies ontstonden, waarbij de belangrijkste vraag was op welke manier een zo realistisch en humaan mogelijk beleid kon worden gevoerd. Aan de ene kant van het politieke spectrum stonden oud-ministers Hedy d'Ancona en Jan Pronk en aan de andere kant VVD-leider Frits Bolkestein en CD-er Hans Janmaat (Centrum Democraten).⁴

In een poging om de plotselinge toestroom van vluchtelingen behapbaar te maken, maakte de Nederlandse regering met de rest van de BeNeLux-landen de afspraak om een visumplicht in te stellen voor Bosnische vluchtelingen, waarmee de komst van de vluchtelingen werd bemoeilijkt. Deze regeling bleek niet realistisch, omdat het voor de Bosnische vluchtelingen onmogelijk was om ten tijde van oorlog naar de Nederlandse ambassade in Belgrado te gaan om een visum aan te vragen. Vervolgens werd op 27 juli 1992 in Nederland de TROO-regeling (Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden) ingevoerd. Vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië werden als 'ontheemden' aangeduid en zij werden buiten de asielprocedure gehouden. De overheid nam deze regeling aan, omdat het

¹ J.C.H. Blom en P. Romijn, *Srebrenica: een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD), Amsterdam 2002) 35.

² T. Hessels, 'Joegoslaven in Nederland' (versie 1e kwartaal 2015), <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DE5F2076-B793-4BC8-AF47-D05BB654C3E9/0/2005k1b15p098art.pdf> (12 januari 2017).

³ L. Meijer, *Hedy: Feministe, politica, actievoerster* (Amsterdam 2012) 158.

⁴ L. Meijer, *Hedy*, 159, 161 en 164.

verwachtte dat er nog meer ex-Joegoslaven hun toevlucht zouden zoeken in Nederland. Het verblijf van de vluchtelingen in Nederland zou maar van tijdelijke aard zijn (naar schatting tot november 1992), ‘want de vluchtelingen willen zelf kort blijven’, aldus de Nederlandse regering.⁵ De geschiedenis laat echter zien dat de verwachtingen van de regering niet klopten. Vanaf maart 1993 besloot het ministerie van Justitie asielaanvragen van ex-Joegoslaven in behandeling te nemen. Hiermee kwam de oude TROO-regeling te vervallen.⁶ Op 1 januari 2004 woonden in Nederland ruim 76.000 personen uit voormalig Joegoslavië (eerste en tweede generatie).⁷

De invloed van de vereniging VluchtelingenWerk Nederland

De Nederlandse regering had in het verleden niet vaak vluchtelingen uitgenodigd, dus VluchtelingenWerk had zich hard gemaakt voor de uitnodiging van de ex-Joegoslaven. De vereniging VluchtelingenWerk is één van de oudste en in 2017 één van de belangrijkste organisaties die de belangen behartigt van vluchtelingen en asielzoekers in Nederland.⁸ Daarnaast speelde VluchtelingenWerk een grote rol in de opvang van de ex-Joegoslavische vluchtelingen aan het begin van de jaren negentig. VluchtelingenWerk maakte niet alleen een tijd lang onderdeel uit van de organisatie van de noodopvang, maar probeerde ook een actief beleid te voeren waarbij het druk uitoefende op de Tweede Kamer om – naar de mening van de vereniging – een meer humanitair asielbeleid te vormen jegens de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Wijzigingen in het asielbeleid aan het begin van de jaren negentig tonen aan dat het kabinet een ruimhartiger beleid aanmoedigde. Het is echter de vraag of dit (gedeeltelijk) door toedoen van VluchtelingenWerk gewijzigd was. Het is vanzelfsprekend dat VluchtelingenWerk de belangen van de ex-Joegoslavische vluchtelingen in deze periode behartigde, maar is het mogelijk dat VluchtelingenWerk een politieke invloed heeft kunnen uitoefenen op het asielbeleid? Dit zou betekenen dat de wijzigingen in het asielbeleid niet gemaakt zouden zijn zonder de invloed van VluchtelingenWerk.

Een kanttekening bij VluchtelingenWerk als invloedssfeer

VluchtelingenWerk had gelobbyd voor de wijzigingen in het asiel- en opvangbeleid ten aanzien van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Echter, dit betekent niet dat de Nederlandse regering geen of andere maatregelen had getroffen zonder de inspanningen van VluchtelingenWerk. Zo zijn de wijzigingen ook te verklaren vanuit de buitenlandse banden van Nederland. Aan het begin van de jaren negentig had de Nederlandse regering de aspiratie om zijn aanzien op het internationale toneel te

⁵ Nationaal Archief, Den Haag, Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, nummer toegang 2.19.152, inventarisnummer 183, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, B. Bestuur, Stukken van het algemeen bestuur 1992. Stukken van het algemeen bestuur, 1991, 1992 en 1993.

⁶ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 263, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, B. Correspondentie van het secretariaat, gerubriceerd. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993.

⁷ T. Hessels, ‘Joegoslaven in Nederland’ (versie 1e kwartaal 2015), <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DE5F2076-B793-4BC8-AF47-D05BB654C3E9/0/2005k1b15p098art.pdf> (12 januari 2017).

⁸ VluchtelingenWerk Nederland, ‘Belangenbehartiging: aandacht vragen bij overheid, politiek en publiek’ (versie onbekend) <https://www.VluchtelingenWerk.nl/wat-wij-doen/belangenbehartiging> (15 januari 2017).

verbeteren. Uit het rapport 'Srebrenica: een 'veilig' gebied'⁹, dat in 2002 werd uitgebracht door het Instituut voor Oorlog, Holocaust en Genocidestudies (NIOD), blijkt dat de regering tijdens de Joegoslavische oorlog mogelijkheden zag om zijn internationale imago te verbeteren.¹⁰ Het asielbeleid van de jaren negentig kan dan ook binnen deze context worden geplaatst. Met een ruimhartiger asielbeleid jegens ex-Joegoslavische vluchtelingen gaf de Nederlandse regering een boodschap af. De regering veroordeelde de mensenrechtenschendingen in voormalig Joegoslavië door de Servische partijen en het gaf erkenning aan nieuwe onafhankelijke verklaarde landen als Slovenië en Kroatië. Een humaan asielbeleid bood de Nederlandse regering de kans om dit signaal af te geven en zich zodoende op het internationale toneel te profileren.

De internationale verklaring betekent echter niet dat de acties van VluchtelingenWerk geen politieke invloed hebben gehad op de wijzigingen in het asielbeleid. Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre de invloed van VluchtelingenWerk effectief is geweest in het aanpassen van het Nederlandse beleid ten aanzien van de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië van 1991 tot 1995. Hiermee wordt direct aangetoond of en zo ja, op welke manier(en) een non-gouvernementele organisatie politieke invloed kan uitoefenen op een regeringsbeleid. Tevens wordt duidelijk of een samenwerking tussen VluchtelingenWerk en de Nederlandse overheid met betrekking tot de asielopvang de invloed van de vereniging op het asielbeleid heeft veranderd.

Wetenschappelijk debat rondom belangengroepen

VluchtelingenWerk is een non-gouvernementele organisatie, ofwel een belangengroep. De definitie van een belangengroep is een 'groep individuen die gezamenlijk optreden om een gemeenschappelijk belang te behartigen'.¹¹ VluchtelingenWerk komt op voor vluchtelingen in Nederland en probeert om die reden invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid. Het is echter de vraag of VluchtelingenWerk een politieke invloed had op het asielbeleid tijdens de Joegoslavische oorlogen. Een vraagstuk waarop dit onderzoek een antwoord biedt. Een antwoord op deze vraag verduidelijkt de verhoudingen tussen VluchtelingenWerk en de Nederlandse overheid in het politieke klimaat van de jaren negentig en biedt een aanvulling op de bestaande literatuur wat betreft de effectiviteit van de politieke invloed van belangengroepen op het regeringsbeleid in zijn algemeenheid. De conclusies van onderzoeken naar belangengroepen lopen namelijk sterk uiteen.

Moe, Van Mil en Van Mierlo: de belangengroep als erkend component

Binnen de academische discussie rondom belangengroepen zijn er enerzijds wetenschappers die er vanuit gaan dat belangengroepen een relevante positie hebben in een politiek systeem en dat zij

⁹ In november 1996 ontving het NIOD een opdracht van de Nederlandse regering om onderzoek te doen naar de gebeurtenissen rond de val van Srebrenica. Op 10 april 2002 is het rapport overhandigd aan de toenmalige minister van OCW (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), drs. L.M.L.H.A. Hermans.

¹⁰ NIOD, 'Samenvatting Srebrenica: een veilig gebied' (versie 10 april 2002) http://www.niod.knaw.nl/nl/srebrenica-rapport/perssamenvatting-rapport_12_januari_2017

¹¹ G.H. Scholten, 'Belangengroepen' in: A. Hoogerwerf, *Verkenningen in de politiek, deel 1* (Alphen aan den Rijn 1976) 203.

zodoende ook politieke invloed hebben op het regeringsbeleid. Politicoloog Terry Moe stelt dat een democratie niet optimaal functioneert zonder belangengroepen. Voornamelijk binnen de Europese en Scandinavische politieke structuren hebben belangengroepen zich gevestigd als officiële en erkende componenten. De adviezen van belangengroepen zijn onvermijdelijk binnen de beleidsvorming, aldus Moe. Vanuit dit perspectief hebben belangengroepen automatisch een politieke invloed, omdat een democratisch systeem pas optimaal werkt met de aanwezigheid en beïnvloeding van belangengroepen. Bij afwezigheid van de belangengroepen komt er dus een ander regeringsbeleid tot stand.¹²

Politicologen P. Van Mil en J. Van Mierlo plaatsen de Nederlandse belangengroepen tevens in deze context, maar zien de politieke invloed van deze belangengroepen van tijd tot tijd veranderen. Volgens hen zijn belangengroepen noodzakelijk als intermediaire structuren naast politieke partijen om de samenleving in staat te stellen op een adequate wijze uiting te geven aan zijn uiteenlopende opvattingen. Belangengroepen functioneren als een soort bemiddelaar. Wanneer de publieke opinie zich (meer) tegen het regeringsbeleid keert, neemt de behoefte van de maatschappij toe om zijn stem te laten horen buiten de politieke partijen om en neemt dus de politieke invloed van de belangengroepen toe. De invloed van een belangengroep is afhankelijk van de publieke opinie en verschilt daarin met de conclusie van Moe, waarbij de belangengroepen altijd een relatieve invloed hebben.¹³ Daarnaast concludeert Van Mierlo in zijn boek *Belangengroepen in de Nederlandse politiek* dat de ontzuilingsperiode¹⁴ in de jaren tachtig zijn uitwerking had op belangengroepen die niet langer ondergeschikt waren aan de politieke partijen en dat zij daardoor niet langer gebonden waren aan een samenwerking met slechts één politieke partij. De verhouding tussen politieke partijen en belangenorganisaties kreeg nu meer het karakter van een rechtstreekse concurrentieverhouding. Van Mierlo typeert vanaf dan zowel politieke partijen als belangengroepen als intermediaire organisaties, omdat zij beiden de publieke opinie uitdragen in het proces van de politieke besluitvorming.¹⁵

Burstein en Linton: belangengroep als ondergeschikte

Aan de andere kant van het spectrum staan academici die de relevantie en de invloed van belangengroepen juist betwisten. Socioloog en politicoloog Paul Burstein onderzocht in samenwerking met April Linton de relevantie en de invloed van belangengroepen op het regeringsbeleid in de Verenigde Staten. In tegenstelling tot Van Mil en Van Mierlo stellen zij dat de publieke opinie een meer belangrijke rol speelt dan belangengroepen. De belangen van de samenleving worden onder andere via belangengroepen behartigd, maar de druk die op het regeringsbeleid wordt uitgeoefend is afkomstig vanuit de samenleving en niet vanuit de belangengroepen. Daarnaast stellen Burstein en

¹² T.M. Moe, *The Organization of Interests* (Chicago 1980) 10-25.

¹³ P.J.J. Van Mil en J.G.A. Van Mierlo 'Belangengroepen en de uitoefening van politieke pressie' 54.

¹⁴ De concurrentieverhouding tussen belangengroepen en politieke partijen inzake de beïnvloeding van het regeringsbeleid is door toedoen van ontzuilingsprocessen, die in de jaren zestig op gang kwamen, drastisch veranderd. Ten tijde van de verzuiling was het primaat van beïnvloeding van het regeringsbeleid in handen van de politieke partijen die een monopolie bezaten tussen de politieke verlangens van de burgers en het gevoerde regeringsbeleid. De belangengroepen namen binnen zuilverband een ondergeschikte positie in ten opzichte van de politieke partijen.

¹⁵ P.J.J. Van Mil en J.G.A. Van Mierlo 'Belangengroepen en de uitoefening van politieke pressie' 107-120.

Linton dat tevens het buitenlands beleid een dominantere rol speelt dan de invloed van belangengroepen. De adviezen van belangengroepen worden alleen in overweging genomen wanneer deze aansluiten op de bestaande beleidsaspiraties. Belangengroepen worden dus gebruikt door de overheid om bepaalde zaken door te voeren of om hun eigen imago te verbeteren. Volgens Burstein en Linton zijn belangengroepen dus volledig ondergeschikt aan de publieke opinie en het internationale beleid.¹⁶

Belangengroepen en vluchtelingen

Hoewel er veel onderzoek is gedaan naar belangengroepen en hun politieke invloed, is er nog weinig onderzoek gedaan naar de invloed van vluchtelingenorganisaties bij het toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen. De beleidsvorming van het asielbeleid is dikwijls vanuit een juridisch perspectief onderzocht. Onderzoek naar andere invloedssferen in het asielbeleid is schaars en dit geldt al helemaal voor Nederland. Zo is er slechts een aantal onderzoeken naar de politieke invloed van een belangenorganisatie op het asielbeleid. Historicus Jan Willem Ten Doesschate heeft het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen van 1968 tot 1982 en zijn invloedssferen geanalyseerd. Daarnaast heeft migratieonderzoeker Elisabeth Ferris onderzoek gedaan naar het wereldwijde asielbeleid in de jaren negentig en naar de invloed die belangengroepen op dit asielbeleid hebben gehad.

Ferris concludeert in haar boek *Beyond Borders* dat er in de jaren negentig meer ruimte was voor belangengroepen om invloed uit te oefenen op het wereldwijde migratiebeleid dan voorheen. Deze ruimte was ontstaan aan het einde van de Koude Oorlog. Het einde van de Koude Oorlog had gezorgd voor een toename in de globalisering, waardoor ook de migratie toenam. De politisering van het migratiebeleid zorgde er echter voor dat mensenrechten verloren gingen in de beleidsvorming, stelt Ferris. Bij haar laatstgenoemde conclusie moet echter een kanttekening worden geplaatst. *Beyond Borders* werd in 1993 geschreven; de tijd waarin de Joegoslavische oorlog duidelijk zijn sporen begon na te laten en de vluchtelingenstroom bijna zijn hoogtepunt had bereikt. De kritiek op haar onderzoek is gericht op haar conclusie dat er te weinig aandacht was voor de mensenrechtenschendingen tijdens de vorming van het migratiebeleid. Ferris was niet objectief, omdat zij onderzoek deed voor de World Council of Churches, dat ook een belangengroep was. Haar conclusie wat betreft de relatie tussen belangengroepen, de globalisering na de Koude oorlog en de toenemende migratie blijft echter overeind staan.¹⁷

Waar Ferris het migratiebeleid in een brede context analyseert door het globale beleid te onderzoeken, spitst Jan Willem Ten Doesschate zich juist toe op het Nederlandse toelatingsbeleid. Ten Doesschate onderzoekt de beleidsvorming van het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van

¹⁶ P. Burstein en A. Linton, 'The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns' in: *Social Forces* 81:2 (2002) 381-408.

¹⁷ E. Ferris, *Beyond Borders: refugees, migrants and human rights in the post-cold war era* (Genève 1993) 35-65, 273-304.

vluchtelingen van 1968 tot 1982. Tevens kijkt hij naar de invloed van zes factoren; arbeidsmarkt, integratiekansen, UNHCR, buitenlands beleid, rechterlijke uitspraken en belangengroepen, op het asielbeleid. Aan de hand van acht verschillende groepen vluchtelingen onderzoekt Ten Doesschate de invloed van belangengroepen in acht verschillende periodes. In een overzichtelijk tabel noteert hij hoe vaak de overheid de belangenorganisaties wel en niet tegemoet kwam in de periode van 1968 tot 1982. Hieruit blijkt dat belangenorganisaties in de onderzoeksperiode van Ten Doesschate gematigd succes hadden. Dit was vooral te wijten aan het gebrek van een strategie en de verdeeldheid onder vluchtelingenorganisaties. Vanaf 1976 signaleert Ten Doesschate echter een verandering in de wijze waarop belangengroepen het asielbeleid proberen te beïnvloeden. Hij constateert een zekere toename van de professionaliteit bij de organisaties. Onveranderd blijft echter de politieke invloed van de organisaties op het regeringsbeleid. Het onderzoek van Ten Doesschate naar de invloed van belangengroepen baseert zich voornamelijk op archiefmateriaal van VluchtelingenWerk en de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken.¹⁸ Hierdoor is lang niet altijd vast te stellen wat de invloed is geweest van acties van de vluchtelingenorganisaties, omdat Ten Doesschate alleen hierover kan spreken voor zover het zichtbaar is in de archiefstukken.

Concluderend kan gezegd worden dat binnen het academische debat de conclusies over de politieke invloed van een belangengroep uiteenlopen. Dit onderzoek kijkt of VluchtelingenWerk in de jaren negentig die bemiddelaar had, zoals die getypeerd werd door Van Mil en Van Mierlo, of dat het juist ondergeschikt was aan de internationale aspiraties van de Nederlandse regering of de publieke opinie, zoals Burstein en Linton hebben aangetoond.

Onderzoeksmethode en definities

Om de vraag te beantwoorden wat de politieke invloed was van VluchtelingenWerk op het toelatings- en opvangbeleid van ex-Joegoslavische vluchtelingen in de onderzoeksperiode van 1991 tot 1995, is het van belang om het begrip invloed te definiëren. In dit onderzoek wordt de definitie van de politicoloog David Lowerly gehanteerd. In het algemeen betekent invloed wanneer A B aanspoort of dwingt om iets te doen dat B anders niet had gedaan.¹⁹ Bij deze definitie zijn meerdere kanttekeningen te plaatsen, maar de belangrijkste voor dit onderzoek is dat de beïnvloeding van A op B niet plaatsvindt in een vacuüm.²⁰ Om de politieke invloed te analyseren baseert dit onderzoek zich op het beïnvloedings-schema van het onderzoek Van Mil en Van Mierlo. Belangengroepen trachten per definitie het regeringsbeleid te beïnvloeden. Politicologen Andreas Dür en Gemma Mateo tonen in hun onderzoek naar lobbygroepen in de Europese Unie aan dat er twee soorten lobbystrategieën zijn. De belangengroepen kunnen op directe wijze invloed proberen uit te oefenen door zich rechtstreeks op de overheid te richten. Maar zij kunnen zich ook op indirecte wijze met het regeringsbeleid bemoeien

¹⁸ J.W. Ten Doesschate, *Asielbeleid en Belangen: het Nederlandse toelatingsbeleid ten aanzien van vluchtelingen in de jaren 1968-1982* (Hilversum 1993) 195-205, bijlage.

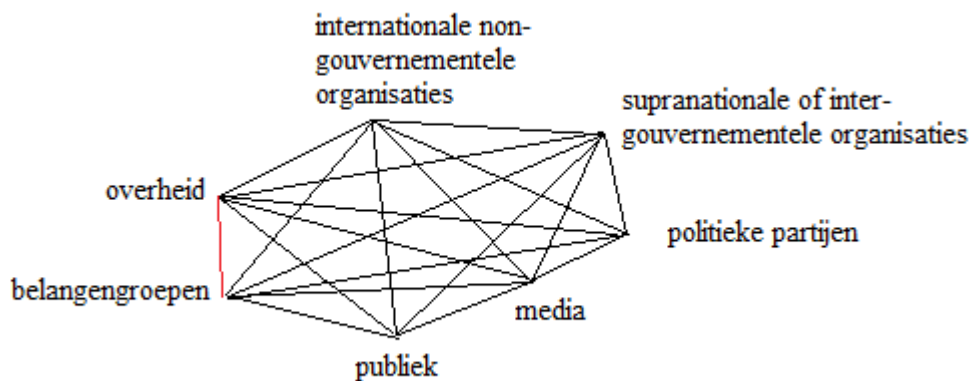
¹⁹ D. Lowerly, 'Lobbying influence: Meaning, measurement and missing' in: *Interest Groups & Advocacy* (2:1 (2013) 5.

²⁰ H.A. Simon, 'Notes on the observation and measurement of power' in: *Journal of Politics* 15:4 (1953) 500-516.

door meerdere kanalen in te zetten, bijvoorbeeld de media of het publiek.²¹ Het onderscheid daartussen wordt verduidelijkt aan de hand van een modellering van M.J. Brouwer. Dit schema onderscheidt de directe en indirecte lobbystrategieën tussen diverse actoren, maar uiteindelijk is alle invloed gericht op het regeringsbeleid. In zijn algemeenheid wordt verder aangenomen dat directe druk een effectievere strategie is voor belangengroepen dan indirecte druk.²²

In het oorspronkelijke figuur van Brouwer ontbreken twee actoren die voor dit onderzoek relevant zijn. Deze betreffen de internationale intergouvernementele en supranationale of intergouvernementele organisaties. Deze actoren zijn in dit onderzoek van belang omdat de vluchtelingenkwestie een internationale kwestie was en beide actoren hierin een rol hebben gespeeld. De rechterlijke macht als actor, die in het oorspronkelijke figuur van Van Mil en Van Mierlo wel is opgenomen, speelt in dit onderzoek een minder belangrijke rol. Op dit punt wordt in dit onderzoek alleen de vraag beantwoord in hoeverre VluchtelingenWerk zich tot het ministerie van Justitie wendde voor juridische kwesties. In het geval van de ex-Joegoslavische vluchtelingen heeft uiteindelijk een groot deel een verblijfstatus gekregen zonder dat zij of VluchtelingenWerk naar de rechter waren gestapt. Om die reden wordt in dit onderzoek de rechterlijke macht dus niet als een aparte actor behandeld. De toevoeging van de supranationale of intergouvernementele organisaties, internationale non-gouvernementele organisaties en het schrappen van de rechterlijke macht als actor resulteert in een voor dit onderzoek aangepast beïnvloedingsschema (figuur 1).

Figuur 1 – *Beïnvloedingsschema belangengroepen*



Bron: Van Mil en Van Mierlo, naar Brouwer en aangepast door de auteur.²³

In dit onderzoek is de invloed van VluchtelingenWerk in het asielbeleid geanalyseerd aan de hand van figuur 1. De beïnvloedingspogingen van de vereniging zijn bestudeerd langs de lijnen van de diverse

²¹ A. Dür en G. Mateo, 'Gaining access or going public? Interest groups strategies in five European countries', *European Journal of Political Research* (2013), 5, 660-662.

²² Binderkrantz, A.S., 'Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure', *Political Studies* (2005) 53:4, 694.

²³ P.J.J. Van Mil en J.G.A. Van Mierlo 'Belangengroepen en de uitoefening van politieke pressie' 75.

actoren, zoals die zijn aangeduid in figuur 1. De rode lijn in figuur 1 geeft de directe wijze waarop belangengroepen het regeringsbeleid proberen te beïnvloeden weer. De zwarte lijnen zijn de indirecte wijzen waarop belangengroepen het beleid kunnen beïnvloeden. Dit toont direct aan dat er voor VluchtelingenWerk veel mogelijkheden waren om de overheid te overtuigen van zijn standpunt. Bovendien laat figuur 1 de structuur zien, waarbij alle actoren met elkaar in verband staan. Het is dus niet mogelijk om met zekerheid te stellen dat een beslissing van A (de beleidsvormers) is gemaakt door toedoen van B (VluchtelingenWerk). Het aangepaste beïnvloedingsschema maakt het mogelijk om de beïnvloedingspogingen van VluchtelingenWerk beter in kaart te brengen en hierdoor een nauwkeurige analyse te maken van de politieke invloed van VluchtelingenWerk. Hierbij worden de verschillende middelen in acht genomen die VluchtelingenWerk tot zijn beschikking had om de overheid van hun standpunt te overtuigen. De middelen die in dit onderzoek naar voren komen zijn overreding, overhalen, overnemen van andere organisaties en demonstreren.

De hoofdstukken in dit onderzoek zijn gestructureerd aan de hand van de verschillende gebieden waarop VluchtelingenWerk in de onderzoeksperiode invloed heeft uitgeoefend. In hoofdstuk één is het Europees appel van VluchtelingenWerk uit 1991 aan een analyse onderworpen. Hierbij is vooral de effectiviteit van het appel, de wijze en de toon waarop VluchtelingenWerk zijn standpunt probeerde te maken van belang. Het tweede hoofdstuk is een weergave van de beïnvloedingspoging die VluchtelingenWerk heeft gedaan om de juridische status van de ex-Joegoslavische vluchtelingen te veranderen, waarbij er niet alleen is gekeken naar de effectiviteit van de invloed van VluchtelingenWerk, maar ook naar de relatie tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie. In het derde hoofdstuk is de rol van VluchtelingenWerk in het opvangbeleid in beschouwing genomen en is er geanalyseerd in hoeverre deze rol een toename in het succes van de invloed betekende.

De relevante stukken uit het archief van VluchtelingenWerk zijn voor dit onderzoek notulen van bestuursvergaderingen en de daarbij behorende stukken zoals agenda's, nota's, brieven, jaarverslagen, krantenartikelen en het maandelijks verenigingsblad. Daarnaast is een gedeelte van het onderzoek gebaseerd op een vijftal interviews met betrokken personen uit het persoonlijk archief van de auteur. Dit zijn interviews met oud-minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) Hedy d'Ancona, oud-minister van Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk, beleidsmedewerker VluchtelingenWerk Rowitha Weiler, oud-beleidsmedewerker Frits Florin en hoofd Joegoslavië-team van VluchtelingenWerk Guus Gerolt. Het doel van deze interviews was om de ervaringen van de respondenten van zowel VluchtelingenWerk als van de Nederlandse regering in kaart te brengen. Om die reden was de vraagstelling tijdens de interviews open en werden gedetailleerde vragen vermeden. Hierdoor waren de interviews open gesprekken waarin de geïnterviewde vrij werd gelaten om zijn of haar ervaringen te delen door anekdotes te vertellen of zijn/haar mening over de situatie te geven. De situaties, die de respondenten zich voornamelijk wel en niet herinnerden, zijn een weergave van welke acties van VluchtelingenWerk indruk hebben gemaakt of succes hadden gehad en welke niet. Daarnaast werd in de interviews specifiek gevraagd naar de relatie tussen de regering en

VluchtelingenWerk. Uit de interviews was het opvallend dat alle respondenten zich verschillende situaties herinnerden wanneer er gevraagd werd naar de acties van VluchtelingenWerk. De verschillen hierin gaven aan dat de interviews voor dit onderzoek van toegevoegde waarde zijn geweest, omdat juist deze verschillen aangaven in welke situaties VluchtelingenWerk zijn politieke invloed heeft uitgeoefend en in welke niet. Dit kwam niet altijd overeen met het archiefmateriaal. Door de informatie uit het archiefmateriaal te vergelijken met de ervaringen van de respondenten, was het uiteindelijk mogelijk om te constateren bij welke acties VluchtelingenWerk het meest of het minst politieke invloed had gehad op het regeringsbeleid.

Vluchtelingen crisis anno nu

Dit onderzoek biedt een alternatief perspectief voor de situatie waarin Nederland zich anno 2017 bevindt. In de media worden ex-Joegoslavische en Syrische vluchtelingen vaak vergeleken. Dat is niet uitzonderlijk, aangezien de gelijkenissen tussen de situatie in de jaren negentig en 2017 snel te trekken zijn. In beide gevallen was er een plotse toename van asielzoekers en verliep vervolgens de opvang van de vluchtelingen chaotisch. Daarnaast verbleven de vluchtelingen tijdelijk in tentenkampen in Nederland (in 1992 en 2016). Bovendien zijn er veel overeenkomsten tussen de Syriërs (afkomst van de grootste groep van de vluchtelingen in 2016) en de Bosniërs (afkomst van de vluchtelingen van de grootste groep vluchtelingen aan het begin van de jaren negentig). Beide groepen bestaan voornamelijk uit gematigde moslims en hoogopgeleide mensen, die afkomstig zijn uit stedelijke gebieden.²⁴

De komst van vluchtelingen lijkt in 2017 veel weerstand op te wekken onder de bevolking. In een onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau naar de publieke opinie is 55% van mening dat er te veel vluchtelingen zijn. Men maakt zich zorgen over de cultuurverschillen en de grote aantallen vluchtelingen die Nederland betreden. Bezorgdheid over de opvang van asielzoekers manifesteert zich in protestacties en het vluchtelingenvraagstuk lijkt zich te polariseren.²⁵ Hoewel de discussie rondom de ex-Joegoslavische vluchtelingen niet een zelfde soort polarisatie met zich meebracht, waren er zeker geluiden tegen de komst van de vluchtelingen. In 1995 komt het dorpje Terneuzen uitgebreid in beeld door een reeks, veelal racistisch genoemde, incidenten. Deze waren het gevolg van het gemeentelijk besluit om enkele honderden vluchtelingen tijdelijk onderdak te verschaffen.²⁶ In algemene zin was er in beide situaties een opleving van discriminatie en afkeer tegen buitenlanders. Vandaag de dag wordt PVV-leider Geert Wilders vaak omstreken vanwege zijn kritiek op de multiculturele samenleving, omdat hij stelt dat de Nederlandse normen en waarden in gevaar zijn.

²⁴ M. Boldwijn en G. de Mooij, 'Ex-Joegoslaven zijn een succesverhaal', *De Volkskrant*, 24 september 2015.

²⁵ J. den Ridder, e.a., 'Burgerperspectieven 2016/2', *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, (juni 2016), 32.

²⁶ C. van der Heijden, 'Ons kent ons niet meer' (versie 25 augustus 2016) <https://www.groene.nl/artikel/ons-kent-ons-niet-meer> (14 januari 2017).

Maar ook in de jaren negentig waren er politici zoals Hans Janmaat en Frits Bolkestein die ook het laatst genoemde argument van Wilders noemden bij de beleidsvorming van het asielbeleid.²⁷

Toch hebben de ex-Joegoslavische vluchtelingen geen negatieve indruk achter gelaten. Een verklaring hiervoor is de geslaagde integratie van de ex-Joegoslaven, zo bleek uit een onderzoek van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Voor het uitbreken van de Joegoslavische oorlogen bestond de ex-Joegoslavische gemeenschap voornamelijk uit voormalige gastarbeiders en hun kinderen, maar na het uitbreken van de oorlog is hun aantal verdubbeld als gevolg van asielmigratie, de daarmee samenhangende gezinshereniging en natuurlijke aanwas. De ex-Joegoslavische gemeenschap blijkt de meest succesvolle geïntegreerde groep te zijn van de asielzoekers in Nederland. Dit is gebleken uit een onderzoek van Thomas Hessels voor het Centraal Bureau voor de Statistiek.²⁸ Allereerst is de succesvolle integratie aan de ex-Joegoslaven zelf te danken, maar de integratiemogelijkheden en – faciliteiten die de ex-Joegoslavische vluchtelingen tot hun beschikking hadden waren alleen mogelijk vanwege het regeringsbeleid uit die tijd. Dit onderzoek brengt de politieke invloed van VluchtelingenWerk in verband met het gehanteerde regeringsbeleid en toont hierdoor aan of de vereniging indirect een rol heeft gespeeld in de succesvolle integratie van de voormalig Joegoslaven. Door het asielbeleid en de succesvolle integratie van de ex-Joegoslaven vanuit het perspectief van VluchtelingenWerk te beschouwen, ontstaat er een inzicht voor de politieke invloed van VluchtelingenWerk in de huidige beleidsvorming aangaande de toestroom van vluchtelingen anno 2017. Onderzoek naar de effectiviteit van de politieke invloed van VluchtelingenWerk in de jaren negentig biedt een alternatief perspectief op welke manier een belangengroep als VluchtelingenWerk deel kan uit maken in de beleidsvorming rondom vluchtelingen.

²⁷ van der Heijden, 'Ons kent ons niet meer'.

²⁸ T. Hessels, 'Joegoslaven in Nederland' (versie 1e kwartaal 2015) <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DE5F2076-B793-4BC8-AF47-D05BB654C3E9/0/2005k1b15p098art.pdf> (13 september 2016).

1. VluchtelingenWerk als bemiddelaar

Het Europees Appel

Het Vluchtelingenverdrag van UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees) vormt voor zowel de Nederlandse regering als VluchtelingenWerk het uitgangspunt op het gebied van vluchtelingenbescherming. Oud-ministers van WVC, Hedy d'Ancona, en van Ontwikkelings-samenwerking, Jan Pronk, stellen beiden dat zij in de onderzoeksperiode vanuit dit oogpunt hebben gehandeld.²⁹ Beleidsmedewerkers van VluchtelingenWerk Roswitha Weiler en Myrthe Wijnkoop stellen in de wetenschappelijke bundel *Tijd en Asiel* dat 'nationale vluchtelingenorganisaties [...] het als taak voor zichzelf [zien] om op te komen voor vluchtelingenrechten en om maatschappelijk draagvlak te bevorderen voor de komst van vluchtelingen door de overheid en de maatschappij te herinneren aan hun verantwoordelijkheden. (...) VluchtelingenWerk Nederland is zo'n nationale vluchtelingenorganisatie.'³⁰ Toen in de zomer van 1992 het aantal vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië toenam, sprak VluchtelingenWerk de Nederlandse regering aan op zijn verantwoordelijkheden uit het verdrag van UNHCR. In dit kader organiseerde VluchtelingenWerk onder andere een Europees appel op 7 en 8 augustus 1992.

Dit hoofdstuk neemt dit appel onder de loep en biedt een inzicht in wat voor acties VluchtelingenWerk ondernam om het doel van het Europees appel te verwezenlijken. In de onderzoeksperiode heeft VluchtelingenWerk slechts één keer een appel van dergelijke omvang georganiseerd, waardoor het direct duidelijk wordt dat dit appel een hoge prioriteit had bij VluchtelingenWerk. Juist vanwege deze hoge prioriteit is er voor gekozen dit appel te analyseren, omdat VluchtelingenWerk hierbij al zijn middelen (overreding, overhalen, overnemen van een andere organisatie en demonstreren) heeft ingezet en elke actor uit het aangepaste beïnvloedingsschema van figuur 1 heeft benaderd. Daarnaast is het korte tijdbestek waarin het appel en het uitnodigen van de vluchtelingen elkaar opvolgen interessant, omdat het evident lijkt dat de invloed van VluchtelingenWerk in het appel direct leidde tot het uitnodigen van de vluchtelingen. In dit hoofdstuk wordt echter duidelijk dat de Nederlandse regering toch al een positieve houding had ten opzichte van het uitnodigen van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Het gevolg van het appel was echter wel dat de vluchtelingen sneller werden uitgenodigd. In dit geval kan geconcludeerd worden dat VluchtelingenWerk een soort makelaarsfunctie had, zoals Van Mil en Van Mierlo ook in hun onderzoek over belangengroepen in Nederland hadden geconstateerd.

²⁹ Interview met Jan Pronk op 29 november te Den Haag.

Interview met Hedy d'Ancona op 30 november te Amsterdam.

³⁰ R. Weiler en M. Wijnkoop, 'Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd' in: *Tijd en Asiel*, ed: A. Terlouw en K. Zwaan (Nijmegen 2011) 108-109.

1.1 De aanloop van het appel

In het jaarverslag van 1992 stelde het bestuur van VluchtelingenWerk dat er tot juli 1992 weinig belangstelling was in Nederland voor de problematiek van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. VluchtelingenWerk probeerde het onderwerp meer onder de aandacht te brengen via persberichten, waarin hevig kritiek werd geuit tegen de invoering van de visumplicht voor ex-Joegoslaven. De media pakten dit echter nauwelijks op.³¹ Op 29 juli 1992 organiseerde UNHCR een congres in Genève, omdat UNHCR had geconstateerd dat de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië niet volgens het Vluchtelingenverdrag behandeld werden. VluchtelingenWerk hoopte dat dit congres verandering in de situatie in Nederland zou brengen.³² Om het standpunt van UNHCR te benadrukken deed vicevoorzitter van VluchtelingenWerk, Jaap Hoeksma, een beroep op de Nederlandse regering in een brief op 24 juli 1992 aan minister d'Ancona. Daarin vroeg hij d'Ancona om de Nederlandse regering ervan te overtuigen om tijdens die conferentie het standpunt van UNHCR over te nemen en de Europese lidstaten te beïnvloeden dit ook te doen. Dit hield in dat de visumplicht zou komen te vervallen en de ex-Joegoslavische vluchtelingen op een vluchtelingenstatus Nederland konden betreden. Daarnaast verzocht Hoeksma de regering via d'Ancona om een aanbod te doen om, net zoals Bondskanselier Kohl van Duitsland gedaan had, slachtoffers uit te nodigen voor opvang en een tijdelijk verblijf in Nederland. Hoeksma stuurde diezelfde brief zowel naar d'Ancona's collega-bewindslieden van de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken als naar de vaste Kamercommissies voor justitie, minderhedenbeleid en buitenlandse zaken.³³

De brief van Hoeksma laat zien dat hij drie middelen inzette om de Nederlandse regering te beïnvloeden. Ten eerste probeerde Hoeksma door het standpunt over te nemen van UNHCR de regering te beïnvloeden, hoewel het verzoek van Hoeksma niet in directe afstemming was met UNHCR. Dit was een effectieve manier van de vicevoorzitter om de Nederlandse regering via deze weg te overtuigen. Met het aangepaste beïnvloedingsschema (figuur 1) in het achterhoofd benaderde Hoeksma d'Ancona en haar collega-bewindslieden zowel via de directe lijn als de indirecte lijn, namelijk ook via een supranationale organisatie zoals UNHCR. Oud-minister Pronk stelt dat 'de druk van UNHCR op regeringen van landen [...] relevant [was]. Ongetwijfeld zullen nationale NGO's daar ook bij betrokken zijn geweest, maar als overheid luister je vooral naar UNHCR'.³⁴ Uit de brief van Hoeksma blijkt dat hij zich van dit feit bewust was. Ten tweede verwees Hoeksma in de brief naar Duitsland, waar de bondskanselier reeds vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië had uitgenodigd. Hiermee speelde hij in op het feit dat de Nederlandse regering zich wilde profileren op het internationale toneel, zoals is gebleken uit het NIOD-rapport. Door de vergelijking met Duitsland te

³¹ Nationaal Archief, Den Haag, Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, nummer toegang 2.19.152, inventarisnummer 265. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen juli-september 1993.

³² De Hoge Commissaris voor de Vluchtelingen, Sadako Ogata, had reeds een klemmend beroep gedaan op regeringen om vluchtelingen althans tijdelijke bescherming te bieden. UNHCR stelde dat ex-Joegoslavische vluchtelingen onder het Vluchtelingenverdrag vallen op humanitaire gronden.

³³ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 884. Stukken betreffende het werkoverleg met bureaus van het Ministerie van Justitie. 1988-1992.

³⁴ Interview met Jan Pronk op 29 november 2016 te Den Haag.

maken hoopte Hoeksma zo de regering over te halen om vluchtelingen uit te nodigen. Tenslotte probeerde Hoeksma de regering te overreden door te wijzen op zijn verantwoordelijkheden uit het Vluchtelingverdrag.

Tijdens de internationale bijeenkomst in Genève van 27 juli deden de direct omliggende landen van voormalig Joegoslavië een soortgelijk beroep op Nederland en de overige Europese lidstaten om ook een deel van de opvang van de vluchtelingen uit Bosnië en Herzegovina op zich te nemen. Aangrenzende landen zoals Slovenië, Hongarije en Oostenrijk hadden in juli 1992 respectievelijk 70.000, 60.000 en 50.000 vluchtelingen toegelaten. Tijdens de conferentie in Genève gaven deze landen aan dat zij deze humanitaire toelatingspolitiek wilden voortzetten op voorwaarde dat de andere Europese landen zich solidair opstelden en een evenredig deel van de lasten zouden dragen. Nederland en nog tien andere Europese lidstaten gaven echter te kennen dat de vluchtelingen beter binnen de grenzen van het voormalige Joegoslavië konden worden opgevangen. Het standpunt van de Nederlandse regering liet dus zich niet beïnvloeden in de door Hoeksma voorgestelde richting.³⁵

1.2 ‘Joegoslavië brandt... Wij staan erbij en kijken ernaar’

Het standpunt van de Nederlandse regering na de conferentie in Genève leidde ertoe dat het uitnodigen van de ex-Joegoslavische vluchtelingen een hogere prioriteit werd van het bestuur van VluchtelingenWerk. Het bestuur van de vereniging besloot een Europees appel te organiseren. Op initiatief van VluchtelingenWerk verenigden non-gouvernementele vluchtelingenorganisaties zich en deden zij gezamenlijk een beroep op de Raad van Ministers en op de Europese Commissie om een ‘open-deur-politiek’ te voeren ten aanzien van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Het manifest werd ondersteund door de ECRE (European Consultation on Refugees and Exiles). Het ECRE was een organisatie die in 1974 was opgericht door en voor non-gouvernementele Europese vluchtelingenorganisaties. In een brief aan de ledenrechtspersonen van VluchtelingenWerk gaf de voorzitter van VluchtelingenWerk, Jan Nico Scholten, uitleg aan het Europees appel en spoorde hij de geadresseerden aan om zo veel mogelijk mensen hiervan op de hoogte te stellen. Om het Europees appel nog meer onder de aandacht te brengen, organiseerde VluchtelingenWerk een vergadering op 7 augustus 1992 in de Nieuwe Kerk in Amsterdam. VluchtelingenWerk probeerde hierbij zoveel mogelijk organisaties en bekende Nederlanders uit te nodigen, omdat de aanwezigheid van deze organisaties en personen het appel nog meer publiciteit zou geven.³⁶

VluchtelingenWerk zette een groot publiciteitsoffensief in om het Europees appel nog breder onder de aandacht te brengen. Onder de kop ‘Joegoslavië brandt... Wij staan erbij en kijken ernaar’ pleitte VluchtelingenWerk op 7 en 8 augustus 1992 voor de opheffing van de visumplicht en een ruimhartige opvang in paginagrote advertenties in de NRC, het Parool, de Volkskrant en de Trouw.

³⁵ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 183.

³⁶ Ibidem 183.

VluchtelingenWerk probeerde met behulp van een aantal argumenten zowel de regering als de samenleving ervan te overtuigen een ruimhartiger beleid te voeren. Ten eerste probeerde VluchtelingenWerk aan de hand van statistische gegevens uit een enquête de lezer te overtuigen van zijn standpunt door bekend te maken dat 80% van de Nederlanders van mening was dat Nederland ruimhartig Joegoslaven moest toelaten. ‘Hartverwarmende cijfers, die nú moeten worden omgezet in een hartverwarmend beleid’, beredeneerde het bestuur van VluchtelingenWerk. Ten tweede was de toon van het persbericht uiterst kritisch richting het regeringsbeleid. VluchtelingenWerk schreef dat Nederland ‘met pijn en moeite een ‘paar bussen Joegoslaven’ opving’ en noemde het beleid om die reden ‘een schaamteloze vertoning’. Ten derde probeerde VluchtelingenWerk het bericht meer kracht te geven door diverse organisaties het appel tijdens de bijeenkomst in de Nieuwe Kerk in Amsterdam te laten ondertekenen. Zo werden de sympathiserende organisaties Amnesty International, Novib en (oud-)politici, zoals onder andere Mr L.A. Barendsen, destijds lid van de Raad van State, vertegenwoordigd in het persbericht. Het doel van het appel was dat er ex-Joegoslavische vluchtelingen werden uitgenodigd en de hoofdboodschap van het persbericht was om de regering op te roepen om zo snel mogelijk tenminste 3000 vluchtelingen uit te nodigen. Deze boodschap was in hoofdletters geschreven om zo de urgentie en ernst van de situatie te benadrukken.³⁷

Een krantenbericht van 7 augustus uit het NRC Handelsblad laat duidelijk zien dat VluchtelingenWerk via diverse actoren druk probeerde uit te oefenen op het regeringsbeleid om het doel van het appel te bereiken. VluchtelingenWerk sprak in dit krantenbericht niet alleen tot de Nederlandse regering, maar probeerde vooral in te spelen op de empathie van de samenleving. Door de vergadering in de Nieuwe Kerk in Amsterdam te organiseren hoopte het bestuur van de vereniging nog meer media-aandacht te generen. VluchtelingenWerk maakte volledig gebruik van de band met media bij het Europees appel, waardoor het bereik van het appel groter was. Daarnaast ondersteunden nationale en internationale non-gouvernementele organisaties zoals Amnesty, ECRE en bekende (oud) politici het appel. In de vergelijking van de wijze waarop VluchtelingenWerk voor en na het congres in Genève lobbyde voor de uitnodiging van de vluchtelingen, is het opvallend dat VluchtelingenWerk bijna alle banden van de actoren uit het aangepaste beïnvloedingsschema (figuur 1) inzette. Hierdoor wordt duidelijk dat de uitnodiging van ex-Joegoslavische vluchtelingen een hoge prioriteit genoot bij VluchtelingenWerk. Waar vicevoorzitter Hoeksma in juli 1992 nog direct via een brief de minister benaderde, werden nu alle directe en indirecte kanalen ingezet om het regeringsbeleid te veranderen. Hoewel de vergadering in de Nieuwe Kerk geen demonstratie genoemd werd, kan er gesteld worden dat VluchtelingenWerk hiermee zijn laatste middel had ingezet om de regering te beïnvloeden.

Tenslotte is de toon van het persbericht opmerkelijk. VluchtelingenWerk laat zich in het persbericht in de vier kranten, die door een groot gedeelte van de Nederlandse bevolking gelezen werden, uiterst kritisch uit over het regeringsbeleid. VluchtelingenWerk speelt in het persbericht in op

³⁷ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 184. Stukken van het algemeen bestuur 1992.

de empathie van de Nederlandse burgers. Een leus als ‘wij staan erbij en kijken er naar’ kan niet bij elke toename van vluchtelingen rekenen op dezelfde steun vanuit de bevolking. Zo stelt ook oud-minister d’Ancona dat:

‘de Nederlandse bevolking avond aan avond op televisie zag hoe verschrikkelijk die oorlog was en wat voor rampen daar gebeurden. Het zou onmenselijk zijn en het was natuurlijk dichtbij. Het was veel meer dichtbij dan al die andere ‘vreemde’ mensen van elders. Er was geen enkele belemmering.’³⁸

Een beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk, Roswitha Weiler, verklaart deze empathie vanwege het feit dat ‘mensen ooit op vakantie waren geweest in Joegoslavië en zich bijna niet konden voorstellen dat een land in de achtertuin van Europa zo in een afschuwelijke burgeroorlog verwickeld was’.³⁹ Het is duidelijk dat VluchtelingenWerk zich bewust was van deze empathie onder de bevolking en speelde middels dit persbericht in op de emoties van de Nederlandse bevolking. Hieruit blijkt dat VluchtelingenWerk zich bewust was van het feit dat het regeringsbeleid onder invloed stond van allerlei factoren en actoren en dat het beleid niet gevormd werd in een vacuüm. Om deze reden zette de vereniging meerdere actoren en factoren in om bij de Nederlandse regering te lobbyen voor zijn standpunt.

1.3 Effectiviteit appel

Wat heeft het Europees appel VluchtelingenWerk uiteindelijk opgeleverd? Uit het jaarverslag van VluchtelingenWerk van 1992 blijkt dat het Europees appel positief ontvangen was. In het Europees Parlement was het appel integraal voorgelezen en speelde het een belangrijke rol in het debat. In Genève werd het persbericht door ambtenaren gekopieerd en verspreid onder de deelnemers van de Mensenrechten Commissie van de VN, die voor het eerst in zijn bestaan in een spoedzitting bijeen was gekomen. Daarnaast verbeterde de sfeer waarin de discussie zich in Nederland afspeelde duidelijk ten gunste van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Het belangrijkste resultaat was dat op 12 augustus 1992 staatssecretaris van het ministerie van Justitie, Arie Kosto, en minister d’Ancona in een debat van de Tweede Kamer bekendmaakten dat ‘een groep van enige duizenden vluchtelingen uit Bosnië en Herzegovina zou worden uitgenodigd om naar Nederland te komen’.⁴⁰ Vervolgens arriveerde op 3 september 1992 de eerste trein uit Zagreb met 500 Bosnische vluchtelingen op het station van Utrecht Centraal. In totaal kwamen er dat jaar 3000 Bosnische vluchtelingen, waarvan er 1000 per trein kwamen en waarvan het overige deel zelf de reis ondernam.⁴¹ Het doel van het Europees appel op 7 en 8 augustus, waarin VluchtelingenWerk een oproep deed aan de regering om 3000 Bosnische vluchtelingen uit te nodigen, was dus behaald.

³⁸ Interview met Hedy d’Ancona op 30 november te Amsterdam.

³⁹ Interview met Roswitha Weiler op 21 november 2016 te Amsterdam.

⁴⁰ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 884.

⁴¹ T. Hessels, ‘Joegoslaven in Nederland’ (versie 1e kwartaal 2015), <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DE5F2076-B793-4BC8-AF47-D05BB654C3E9/0/2005k1b15p098art.pdf> (12 januari 2017).

Hoewel VluchtelingenWerk een grootschalige actie had georganiseerd om er voor te zorgen dat de vluchtelingen uitgenodigd zouden worden, betekent dit niet automatisch dat VluchtelingenWerk het enige aandeel hierin heeft gehad. Voornamelijk uit de interviews met oud-minister d'Ancona en Pronk bleek dat de uitnodiging van de vluchtelingen niet voor veel discussie had gezorgd in de Tweede Kamer. D'Ancona herinnert zich dat 'toen de Joegoslaven waren [aangekomen], was er geen enkele discussie in de ministerraad. Toen kon alles'.⁴² Pronk stelt zelfs dat een Europees appel niet nodig was geweest: 'NGO's sturen natuurlijk vanuit hun eigen achtergrond voortdurend petitie's en dergelijke en dat moet je ook zeer waarderen, maar soms is dat niet nodig'.⁴³ Afgaande op deze ervaringen is het duidelijk dat de effectiviteit van het Europees appel van VluchtelingenWerk enigszins genuanceerd moet worden.

Echter, zolang het conflict in voormalig Joegoslavië bleef voortduren, was VluchtelingenWerk voornemens in de lijn van het Europees appel er bij de regering op aan te blijven dringen (Bosnische) vluchtelingen uit te nodigen.⁴⁴ Niet alleen blijkt dit uit het jaarverslag van 1992 van de vereniging, maar ook uit een brief aan de toenmalige minister van Buitenlandse Zaken, Hans van den Broek, van 23 december 1992 en uit een demonstratie op 28 maart 1993. In de brief aan Van den Broek benadrukte voorzitter Scholten de humanitaire nood in voormalig Joegoslavië. Volgens Scholten kon de Nederlandse regering kiezen tussen twee mogelijkheden om iets aan 'deze onhoudbare situatie' te doen. De eerste mogelijkheid was dat Nederland nog meer vluchtelingen uitnodigde. 'In vergelijking met landen als Zweden en Zwitserland blijft het aantal Joegoslaven, dat hier bescherming kon vinden gering. UNHCR en het Internationale Rode Kruis blijven een beroep doen op de internationale gemeenschap om met name zeer kwetsbare groepen op te nemen'. De tweede mogelijkheid was het opheffen van de visumplicht voor inwoners van Bosnië. Scholten beredeneerde dat ontheemde Bosniërs hierdoor voormalig Joegoslavië niet konden verlaten en dat het visumbeleid een aanzienlijk rol speelde in de humanitaire nood.⁴⁵

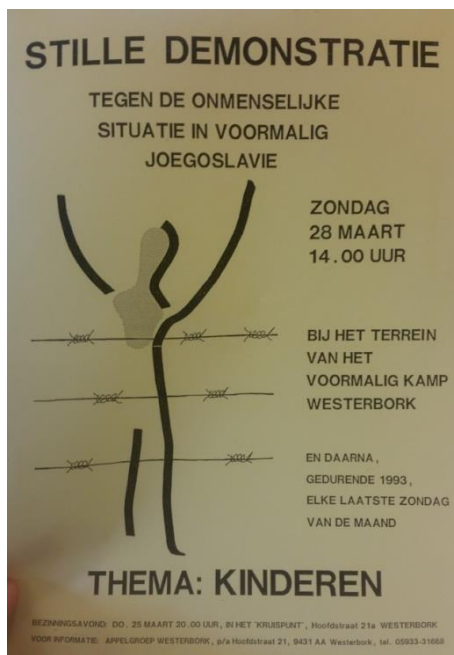
⁴² Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam.

⁴³ Interview met Jan Pronk op 29 november 2016 te Den Haag.

⁴⁴ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 185. Stukken van het algemeen bestuur 1992.

⁴⁵ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 610. 1992. Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Figuur 2 – Pamflet voor een stille demonstratie in Westerbork



Bron: NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993.

De demonstratie van 28 maart 1993 was een ‘stille demonstratie tegen de onmenselijke situatie in Joegoslavië’. Een pamflet uit het archief van VluchtelingenWerk (figuur 2) laat zien dat er vanaf toen maandelijks een demonstratie werd georganiseerd om het humanitaire conflict onder de aandacht te brengen. Het pamflet laat een duidelijke verwijzing naar de concentratiekampen van de Tweede Wereldoorlog zien. Niet alleen is de locatie van de demonstratie bijzonder, omdat Westerbork een oud doorgangskamp was tijdens de Tweede Wereldoorlog, maar daarnaast is de tekening op het pamflet, waar een gevangene achter prikkeldraad is afgebeeld, een duidelijke verwijzing naar de gevangenen in de concentratiekampen van de Tweede Wereldoorlog. Deze twee factoren zouden mensen moeten bewegen om deel te nemen aan de demonstratie. De demonstratie werd georganiseerd door de appelgroep in Westerbork, die één van de vele VluchtelingenWerk-groepen was die verspreid waren door heel Nederland. Andere VluchtelingenWerk-groepen organiseerden in de periode van de Joegoslavische oorlog soortgelijke acties om het maatschappelijk draagvlak voor de vluchtelingen te vergroten.⁴⁶ De demonstratie was in 1993 en de brief aan van den Broek werd verstuurd op 23 december 1992. Beiden acties kwamen dus na het Europees appel van 7 en 8 augustus in 1992. Het verzoek van Scholten aan van den Broek en de demonstratie geven aan dat VluchtelingenWerk inderdaad in de lijn van het Europees appel zijn beleid voortzette. VluchtelingenWerk bleef namelijk het regeringsbeleid zowel op een directe (de brief aan van den Broek) als op een indirecte wijze (de demonstratie) beïnvloeden.

⁴⁶ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993.

Hoewel het beleid dezelfde standpunten behield wat betreft het uitnodigen van ex-Joegoslavische vluchtelingen, bewijst de brief van Scholten dat VluchtelingenWerk zijn lobbystrategie had aangepast na het Europees appel. Scholten benadrukte wel de verantwoordelijkheden van het Vluchtelingenverdrag, maar sprak verder alleen de minister persoonlijk aan. Wat betreft de uitnodiging van vluchtelingen en de visumplicht werd na het Europees appel alleen nog een directe aanpak gehanteerd en werden er vanuit VluchtelingenWerk zelf minder kanalen ingezet om het beleid te beïnvloeden. Na het Europees appel organiseerde lokale werkgroepen zelf demonstraties. Dit geeft aan dat VluchtelingenWerk alleen indirecte en directe strategieën combineerde wanneer een kwestie urgent genoeg was. Daarnaast prefereerde het bestuur van de vereniging, waaronder Scholten en Hoeksma, voornamelijk een directe aanpak, omdat deze het meest effectief was. Dit is in overeenstemming met wat politicologen Dür en Mateo stellen in hun artikel ‘Gaining access or going public? Interest groups strategies in five European countries’.⁴⁷ In hoofdstuk drie blijkt echter dat de inhoud van het beoogde doel ook een rol speelt in de keuze van een directe of indirecte strategie.

1.4 Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat VluchtelingenWerk met het Europees appel in zijn doel was geslaagd. VluchtelingenWerk bereikte een groot publiek door gebruik te maken van zowel een directe als indirecte benaderingswijze. Het inzetten van alle factoren uit het aangepaste beïnvloedingsschema (figuur 1) gaf de hoge prioriteit aan dat het onderwerp bij VluchtelingenWerk had. Enkele dagen na het Europees appel maakte de regering bekend dat het vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië uitnodigde. Hoewel het kabinet naar eigen zeggen reeds positief tegenover het uitnodigen van de vluchteling stond, is de korte opvolging van gebeurtenissen doorslaggevend. De lobbystrategie van VluchtelingenWerk had in dit geval een bemiddelaarsfunctie, omdat VluchtelingenWerk de publieke opinie in verband bracht met het tot dan toe nog onbevredigende asielbeleid. Enkele dagen daarna paste het kabinet zijn beleid aan. Om deze reden kan geconcludeerd worden dat VluchtelingenWerk als bemiddelaar een politieke invloed heeft gehad op de beslissing van de Nederlandse regering om ex-Joegoslavische vluchtelingen uit te nodigen.

⁴⁷ Dür en Mateo, ‘Gaining access or going public? Interest groups strategies in five European countries’, 677-679.

2. VluchtelingenWerk als ondergeschikte

De juridische status van de ex-Joegoslavische vluchteling

Het wereldwijde asielbeleid veranderde in de jaren tachtig en negentig. Het is een periode die wordt gekenmerkt door de opkomst van het vrije marktdenken, ook in de sociale sector, maar waarin het vluchtelingenbeleid zich steeds meer begon te kenmerken door de wens om vluchtelingen te beheersen, te controleren en uit te zetten door middel van wetgeving.⁴⁸ In de lijn van deze ontwikkeling besloot de Nederlandse regering de Vreemdelingenwet in 1991 onder de loep te nemen. VluchtelingenWerk had principiële bezwaren tegen de wetsvoorstellen van de Nederlandse regering voor het nieuwe vreemdelingenbeleid. Uit het archief komt naar voren dat de voornaamste kritiek vanuit VluchtelingenWerk gericht was op het uitgangspunt van de nieuwe vreemdelingwet werd beredeneerd. ‘Het uitgangspunt is kennelijk niet ‘hoe kunnen wij bescherming bieden aan wie dat nodig heeft?’, maar gaat uit van beheersing, controle en vooral uitzetting’, aldus het bestuur van VluchtelingenWerk in een nota in 1991.⁴⁹

Op het moment dat de hevigheid van het conflict in Joegoslavië in de zomer van 1992 toenam, reageerde de Nederlandse regering hierop door een tijdelijke regeling te treffen voor de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Op 27 juli 1992 liet minister d’Ancona in een circulaire brief aan de Tweede Kamer weten dat de Nederlandse regering van mening was dat Nederland ‘op een zo kort mogelijk termijn bij moet dragen aan een oplossing voor de *tijdelijke* opvang van deze ontheemde ex-Joegoslaven’. Vanuit dit perspectief nam de Nederlandse regering de TROO-regeling aan.⁵⁰ Het tijdelijke karakter van de TROO-regeling beargumenteerde minister d’Ancona in haar brief door te stellen dat ‘de vluchtelingen zelf ook kort wilden blijven’.⁵¹ In de praktijk hield de TROO-regeling in dat de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië bij aankomst in Nederland als ‘ontheemden’ werden aangeduid en zij een toestemming tot een kort verblijf kregen. Dit betekende echter wel dat hun asielaanvragen niet in behandeling werden genomen.⁵² Bij een beëindiging van de regeling zou de behandeling van verzoeken weer ter hand worden genomen.⁵³

Naar eigen zeggen stond VluchtelingenWerk recht tegen over het kabinet wat betreft de TROO-regeling. In dit hoofdstuk wordt de invloed uiteengezet die VluchtelingenWerk uitoefende op de regering om de TROO-regeling af te schaffen. Een beschouwing van de politieke invloed van VluchtelingenWerk geeft direct een inzicht in de relatie die de vereniging had met het ministerie van Justitie. Hierdoor wordt duidelijk dat er een verschil bestond tussen de benadering van VluchtelingenWerk tot de verschillende ministeries die betrokken waren bij het asielbeleid. Dit verschil verklaart waarom de invloed van VluchtelingenWerk op de TROO-regeling niet altijd effect

⁴⁸ Weiler en Wijnkoop, ‘Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd’ 89.

⁴⁹ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 183.

⁵⁰ Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1991-1992, 22704 ordernummer 1.

⁵¹ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 183.

⁵² Ibidem 183.

⁵³ HTK 1991-1992, 22704 ordernummer 1.

had. Uit de hoofdstukken twee en drie wordt duidelijk dat de invloed van VluchtelingenWerk minder effectief was bij het ministerie van Justitie dan bij het ministerie van WVC. Dit ging uiteindelijk zelfs zo ver dat minister van WVC d'Ancona dikwijls ook juridische vraagstukken van VluchtelingenWerk kreeg toegestuurd. Hiermee is aangetoond dat een indirecte lobbystrategie minder effectief was dan een directe benadering. Vanwege de geringe politieke invloed van VluchtelingenWerk op juridisch gebied, is het ook duidelijk dat de vereniging op dit gebied niet als intermediair fungeerde, maar dat het eerder een ondergeschikte positie had in de beleidsvorming.

2.1 Standpunt VluchtelingenWerk

Na de aanneming van de TROO-regeling in 1992, kreeg de juridische status van de ex-Joegoslavische vluchtelingen meer aandacht van VluchtelingenWerk. Volgens VluchtelingenWerk was het principe van een tijdelijke opvang absoluut niet reëel. Daarnaast kwam de Nederlandse regering met deze regeling zijn verplichtingen, zoals omschreven en ondertekend in het Vluchtelingenverdrag, niet na. Om deze redenen keurde VluchtelingenWerk de regeling af en stelde zich op het standpunt dat het hier *prima facie* vluchtelingen betrof. Dat bracht met zich mee dat de ex-Joegoslavische vluchtelingen recht hadden op bescherming volgens het Vluchtelingenverdrag en dat op de regering de plicht rustte om elke blokkade voor een vlucht naar Nederland op te schorten. Een *prima facie* status is in 2017 nog steeds een gebruikelijke status bij een grote toestroom van vluchtelingen, die als gevolg van (gewelddadige) conflicten hun land zijn ontvlucht. In dergelijke omstandigheden is het mogelijk dat *prima facie* vluchtelingen de (individuele) asielprocedure overslaan en zij direct een tijdelijke verblijfsvergunning (met de bijhorende rechten) krijgen.⁵⁴

Beleidsmedewerker Weiler herinnert zich voornamelijk drie redenen waarom VluchtelingenWerk zich tegen de TROO-regeling keerde. Weiler stelt dat VluchtelingenWerk er van uit ging dat 'de overheid er eigenlijk altijd gericht is op ontmoediging van komst van grote aantallen en het zeer beperkt toelaten van slechts die mensen die werkelijk in aanmerking komen voor bescherming op gronden die in het verdrag verankerd zijn'. Volgens Weiler was het duidelijk dat de mensen uit voormalig Joegoslavië oorlogsvluchtelingen – ofwel *prima facie* vluchtelingen – waren en niet ontheemden:

'En om voor hen nu een tijdelijke bescherming af te spreken, terwijl je kon voorzien dat die oorlog niet zo snel afgelopen zou zijn. Dit zou betekenen dat die mensen heel erg lang in een soort wachtstand terecht kwamen en voor een lange periode in de opvang moesten verblijven. [...] Daarnaast werden ex-Joegoslaven in een uitzonderingspositie geplaatst ten opzichte van mensen uit andere landen zoals Somalië die een zelfde soort oorlogsgeweld ontvluchtten'.⁵⁵

⁵⁴ UNHCR, 'Asielzoeker' (versie onbekend) <http://www.unhcr.org/nl/wie-we-zijn/wie-we-helpen/asielzoekers/> (15 januari 2017).

⁵⁵ Interview met Roswitha Weiler op 21 november 2016 te Amsterdam.

Vanuit het perspectief van VluchtelingenWerk en op papier leek de TROO-regeling een onrealistische en beperkende maatregel voor de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Oud-minister d'Ancona herinnert zich de regeling echter op een andere manier. Hoewel zij vanuit haar ministerie alleen verantwoordelijk was voor de opvang van vluchtelingen, begreep zij wel vanuit welk oogpunt het ministerie van Justitie de regeling destijds had opgezet: 'Die TROO-status was een opstapje naar het verkrijgen van een permanente status (...) Want die procedures duurden eindeloos. Het duurde soms jaren en dat was in dit geval vaak ook. Zo gaf je ook mensen het gevoel dat ze niet zonder papieren waren'.⁵⁶ Vanuit dit perspectief was de TROO-regeling juist positief ten opzichte van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Bovendien werden de ex-Joegoslaven als groep beschouwd, net zoals bij een *prima facie* status. In de brief van d'Ancona op 27 juli aan de Tweede Kamer stelde zij dat 'ontheemden in de zin van de regeling worden beschouwd als onderdanen van de voormalig Socialistische Federatieve Republiek van Joegoslavië die als gevolg van de algemene conflictsituatie in hun land van herkomst in Europa hebben verlaten'.⁵⁷ Vanuit een historisch perspectief was de regeling niet ongebruikelijk. Een vergelijkbare tijdelijke wetgeving, de RVVT (Regeling Verzorgd Verblijf Tamils), was bijvoorbeeld in het verleden tevens in het leven geroepen voor vluchtelingen uit Sri Lanka.⁵⁸

2.2 Afschaffing van de TROO-regeling

2.2.1 Directe aanpak

Het bestuur van VluchtelingenWerk was in 1992 van mening dat VluchtelingenWerk en het kabinet lijnrecht tegenover elkaar stonden wat betreft de juridische status van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Via verschillende wegen probeerde VluchtelingenWerk de TROO-regeling af te laten schaffen en ervoor te zorgen dat de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië met een *prima facie* status ontvangen zouden worden. De ministers van WVC, van het ministerie van Justitie en van het ministerie van Buitenlandse Zaken en de hoofden van de respectievelijke directies werden menigmaal persoonlijk aangeschreven. Daarnaast werden er talloze artikelen in verschillende kranten gepubliceerd om meer draagvlak te creëren voor het standpunt van VluchtelingenWerk wat betreft een meer permanente juridische status voor de ex-Joegoslavische vluchtelingen.

Op 24 juli 1992 schreef voorzitter Scholten een brief aan minister d'Ancona en een brief aan de staatssecretaris van het ministerie van Justitie, Arie Kosto, op 10 augustus 1992. Als staatssecretaris van het ministerie van Justitie was Kosto belast met het asielbeleid en was hij om die reden voor VluchtelingenWerk, naast minister Ernst Hirsch Ballin, de hoogst aangewezen persoon om het standpunt van de vereniging wat betreft de juridische status van ex-Joegoslavische vluchtelingen bekend te maken. Scholten probeerde Kosto te overtuigen door eerst in vier alinea's te benadrukken op

⁵⁶ Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam.

⁵⁷ HTK, 1991-1992, 22704 ordernummer 1.

⁵⁸ Weiler en Wijnkoop, 'Jullie hebben de klok, wij hebben de tijd' 91.

welke punten VluchtelingenWerk en het kabinet met elkaar instemden. Vervolgens gaf Scholten in één alinea zijn kritiek op het tijdelijke karakter van de TROO-regeling. Scholten deed verder geen voorstellen of verzoeken tot een afspraak met de staatssecretaris. Hij verzocht Kosto slechts om het standpunt van VluchtelingenWerk in overweging te nemen.⁵⁹ In de brief van 24 juli aan d'Ancona werd een minder bescheiden toon aangeslagen door vicevoorzitter Hoeksma. Hoeksma vroeg in de brief aan d'Ancona om het standpunt van VluchtelingenWerk in overweging te nemen en op de aankomende conferentie in Genève in ieder geval een symbolisch gebaar te maken door de visumplicht af te schaffen. Daarnaast herhaalde Hoeksma nogmaals de ernstige bedenkingen van VluchtelingenWerk wat betreft de TROO-regeling.⁶⁰

In een brief van 26 november 1992 aan oud-minister d'Ancona slaat voorzitter Scholten een nog minder bescheiden en meer directe toon aan om d'Ancona van zijn standpunt te overtuigen. Dezelfde brief werd ook gestuurd naar de Vaste Commissie voor Justitie. In de brief schrijft Scholten het volgende:

‘Voor vluchtelingen uit Bosnië *bevelen* wij het volgende aan: hen wordt na aankomst in centrale opvangaccommodaties de status van toegelaten vluchteling en een oriëntatieprogramma van een maand aangeboden’.⁶¹

In tegenstelling tot de brief waarin Hoeksma op 24 juli de oud-minister verzocht het standpunt van VluchtelingenWerk slechts in overweging te nemen, gaf Scholten in de brief van 26 november aanbevelingen. De overeenkomstige meningen werden nu achterwege gelaten en Scholten pleitte duidelijk voor een *prima facie* toelating voor vluchtelingen uit Bosnië. Deze keer schreef voorzitter Scholten de brief aan de minister in plaats van vicevoorzitter Hoeksma. Guus Gerolt, hoofd van het toenmalige Joegoslavië-team van VluchtelingenWerk, herinnert zich voorzitter Scholten als een coryfee van de vereniging. Het feit dat de brief vanuit Scholten geschreven was en dat hij een beklemmendere toon aan de brief had gegeven, geven aan dat de juridische status van de ex-Joegoslavische vluchtelingen een hogere prioriteit van VluchtelingenWerk was geworden. Scholten sloot de brief af met de mededeling dat VluchtelingenWerk te hulp kon schieten in de opvang van de vluchtelingen.⁶²

Een week later bleek in een brief op 3 december, wederom aan minister d'Ancona, dat VluchtelingenWerk reeds bezig was met op welke manier VluchtelingenWerk de overheid op het gebied van opvang van tot hulp kon zijn. In de brief verzocht Scholten d'Ancona om een gesprek om de huisvestigingsproblematiek te bespreken. Naar inschatting van Scholten kon de opvang van de vluchtelingen één van de drempels van de Nederlandse regering zijn om de TROO-regeling of de

⁵⁹ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 602, 603. IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, C. Rubrieken van het Secretariaat, g. 1992. Ministerie van WVC.

⁶⁰ Ibidem 602, 603.

⁶¹ Ibidem 603.

⁶² Ibidem 603.

visumplicht af te schaffen. Het is dus mogelijk dat Scholten door middel van het bieden van een oplossing voor de opvangproblematiek een struikelblok probeerde weg te nemen en op deze manier d'Ancona ervan probeerde te overtuigen om te pleiten voor een afschaffing van de TROO-regeling.⁶³ Het was niet ongebruikelijk dat hulporganisaties uit eigen beweging de overheid er op wijzen dat de opvang geen obstakel hoeft te zijn voor de toelating van vluchtelingen. In het verleden stemde de Nederlandse regering niet altijd zonder meer in met de toelating van vluchtelingen als de opvang nog niet toereikend was.⁶⁴ Deze manier van overtuigen door hulp aan te bieden in de opvang had echter in het verleden niet altijd succes.⁶⁵

2.2.2 Indirecte aanpak

Naast de brieven aan ministers, directie-eenheden en Kamercommissies, publiceerde VluchtelingenWerk artikelen in een aantal kranten. De oorlog in Joegoslavië was continu op de televisie en in de kranten, dus was het niet lastig om aansluiting met de samenleving te vinden. Één goed voorbeeld van een artikel van VluchtelingenWerk is het krantenbericht van 22 juli 1992 in de NRC (figuur 3), dat geschreven was door vicevoorzitter Hoeksma. In het artikel speelde Hoeksma feilloos in op de empathie van de lezer. Hij refereerde naar diverse humanitaire rampen van de eenentwintigste eeuw zoals de Armeense genocide en de Tweede Wereldoorlog. Bij deze rampen sloegen telkens velen op de vlucht, waarbij uiteindelijk het Vluchtelingenverdrag van de VN een oplossing had geboden voor de vluchtende groepen mensen. Met behulp van de terugkomende metafoor van de 'stilstaande treinen vol wanhopige wachtende vluchtelingen' probeerde Hoeksma de lezer ervan te overtuigen dat de Nederlandse regering op dat moment zijn verantwoordelijkheden uit het Vluchtelingenverdrag niet nakwam. Met het huidige asielbeleid zou het gevaar, van een zelfde soort niveau als die van de humanitaire rampen uit de eenentwintigste eeuw, op de loer liggen. De beslissing van de regering, om de voormalig Joegoslaven te definiëren als ontheemden in plaats van vluchtelingen, was vanuit dit perspectief 'onaanvaardbaar' volgens Hoeksma. De enige oplossing om die 'stilstaande treinen' te voorkomen was om de vluchtelingen te ontvangen volgens het Vluchtelingenverdrag en niet met de TROO-regeling.⁶⁶

⁶³ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 603.

⁶⁴ Ten Doesschate, *Asielbeleid en belangen*, 200.

⁶⁵ Toen het Tsjechencomité, een afdeling van de NFV (Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp), het ministerie van Justitie in 1969 meedeelde dat het alvast de opvang voor Tsjechische vluchtelingen in orde had gebracht, zodat naar zijn mening de Nederlandse regering niets meer in de weg stond om Oostenrijk te helpen de overvolle Oostenrijkse vluchtelingenkampen te ontlasten, weigerde het ministerie van Justitie op dit gebaar in te gaan.

⁶⁶ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 263. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993.

Vluchtelingen afdoen als 'ontheemden' is onaanvaardbaar

Door J.A. Hoeksma

Behalve als de eeuw van de vooruitgang, is de twintigste eeuw ook vaak gekarakteriseerd als de eeuw van de ontworteling. In het begin waren er de Armeense en Russische vluchtelingen. Voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog de vluchtelingen uit Duitsland die nergens welkom waren. Daarna de Midden- en Oosteuropese vluchtelingen van de Koude Oorlog. En nu, aan het einde van de eeuw, de vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië. Meer dan twee miljoen inwoners van Bosnie-Herzegovina zijn op zoek naar veiligheid.

Na de Tweede Wereldoorlog is het Verdrag over de Status van Vluchtelingen gesloten. Het motief voor dit Verdrag was te zorgen dat er in elk geval een juridisch instrument zou zijn, dat vluchtelingen en de betrokken staten houvast zou bieden.

Inmiddels zijn meer dan honderd staten tot het verdrag getreden, waaronder (bijna) alle Europese. Vluchtelingen worden erin omschreven als mensen die gegronde vrees voor vervolging hebben wegens hun geloof, hun ras, hun politieke overtuiging of hun behoren tot een bepaalde etnische of maatschappelijke groepering. Zij mogen aan de grens niet worden geweigerd en ze mogen niet tegen hun wil naar hun land worden teruggestuurd.

Ze behoren als erkende vluchtelingen tijdelijk veiligheid te krijgen en de kans een nieuw bestaan op te bouwen. Pas als de situatie in het eigen land weer stabiel en zeker is, mogen ze worden teruggestuurd. Maar dan gaan ze meestal wel vrijwillig, zoals de honderdduizenden Afghanen sinds enkele weken tonen.

Van de meer dan twee miljoen vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië zijn er een paar duizend in Nederland beland. Momenteel komen er zo'n vierhonderd per week bij. Nog lang niet de tienduizend over wie de staatssecretaris van justitie eerder sprak, bij het stopzetten van de vluchten naar het vliegveld Beek.

Tegen de achtergrond van die 'dreiging' werd ook een visumplicht ingevoerd, overigens zonder overeenstemming met Schengen-partner Frankrijk. Voor de voormalige Joegoslaven die er toch in slagen naar Nederland te komen, heeft staatssecretaris Kostic nu een nieuwe regeling ingevoerd. Vluchtelingen zijn geen vluchtelingen meer, ze worden ontheemden genoemd. En als ze zich al op het Vluchtelingenverdrag beroepen, wordt hun asielerzoek terzijde gelegd, eenvoudigweg niet in behandeling geno-

men omdat deserteurs en slachtoffers van burgeroorlog volgens de staatssecretaris nu eenmaal geen vluchteling zijn.

De motivering die voor deze nieuwe regeling wordt gegeven, is principieel onaanvaardbaar. Iemand die door een (centrale) overheid gedwongen wordt tegen zijn eigen volk te vechten, is volgens het verdrag een vluchteling. De Raad van State is daar duidelijk over. En iemand die op grond van zijn of haar nationaliteit van huis en haard wordt verdreven, omdat er in de desbetreffende streek alleen maar Serviers of Kroaten mogen wonen, is al evenzeer vluchteling — ook als hij of zij nooit iets aan politiek heeft gedaan.

Dat is de kern van het Vluchtelingenverdrag. Het is gemaakt voor mensen die zonder eigen toedoen worden vervolgd. Zij hebben niet alleen recht op mededogen en begrip, maar ook op een fatsoenlijke opvang en een behoorlijke status. Het is ongepast voor zulke mensen een visumplicht in te voeren of hun asielerzoek buiten behandeling te laten.

Onder druk van de mensonterende situaties heeft de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen het initiatief genomen voor een internationale Conferentie over de vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië. Het Hoge Commissariaat is in die gebieden al lang betrok-

ken bij de hulpverlening aan de slachtoffers, maar komt voor de programma's die daar worden uitgevoerd miljoenen te kort.

Het Hoge Commissariaat moet ook toezien op de behandeling van vluchtelingen in toevluchtlanden. De lidstaten van de Europese Gemeenschap zijn voor mevrouw Ogata als Hoge Commissaris weinig toeschietelijke gesprekspartners. Die staten zijn immers geheel gefixeerd op de verdragen van Schengen en Dublin, en op de strijd tegen het misbruik van de asielpcedure. Die obsessie is zo sterk, dat de Joegoslavische vluchtelingen ook in Duitsland als misbruikers van het asielerrecht worden gebrandmerkt. Derhalve worden er — Nederland staat daarin niet alleen — visumplichtingen ingevoerd.

De last van de opvang komt nu geheel te liggen bij de aangrenzende landen Slovenië en Kroatië, Hongarije en Oostenrijk, alsmede bij Italië en Duitsland. In hun wanhoop voelen die landen zich ook genoopt de maatregelen te nemen die ze hadden willen vermijden. En dat resulteert weer in de treurige beelden van stilstaande treinen vol wachtende vluchtelingen.

De Conferentie die op 29 juli in Genève zal worden gehouden, dient twee doelen. De financiële middelen voor de opvang van de slachtoffers ter plaatse zullen op tafel moeten komen. Gelukkig

heeft de Europese Gemeenschap inmiddels een belangrijke bijdrage geleverd. Daarnaast moet de houding van de Europese landen tegenover de slachtoffers van conflicten veranderen; zij behoren, in overeenstemming met het Vluchtelingenverdrag, als vluchtelingen behandeld te worden.

Daaruit vloeit voort dat de grenzen niet gesloten mogen blijven, de visumplicht moet worden opgeheven en de lasten enigszins gelijkmatig moeten worden verdeeld. Zo kunnen de aangrenzende landen ook in staat worden gesteld hun open-deur politiek vol te houden.

Het Vluchtelingenverdrag biedt daarbij een veel betere oplossing voor de 'bedreigde asielpcedure' dan de invoering van een nieuwe ontheemden-status. In gevallen van massale toestroom kunnen individuen op het eerste gezicht als vluchteling worden erkend, behoudens bewijs van het tegendeel. In Derde-wereldlanden wordt een dergelijke benadering veel gepraktiseerd.

De situatie in het voormalige Joegoslavië is zo ernstig dat de Europese landen de slachtoffers uit die gebieden ook groepsgewijs als vluchteling moeten behandelen. Anders verliezen we meer dan alleen ons recht van spreken en zullen de beelden van stilstaande treinen vol wanhopig wachtende vluchtelingen ons blijven achtervolgen.

De auteur is vice-voorzitter van de vereniging VluchtelingenWerk.

Het Kamerdebat van 12 augustus 1992 bleek niet alleen een doorslaggevende vergadering wat betreft de uitnodiging van ex-Joegoslavische vluchtelingen, maar ook werden er beloftes gedaan met betrekking tot de juridische status van de vluchtelingen. De Tweede Kamer werd het met elkaar eens dat de TROO-regeling niet toereikend was. De juridische discussie over de status van de vluchtelingen werd echter uitgesteld, omdat eerst andere zaken voor de uitnodiging van de vluchtelingen geregeld moesten worden. Deze beslissingen zorgden er voor dat VluchtelingenWerk minder druk uitoefende op de regering wat betreft de TROO-regeling, omdat het bestuur van de vereniging zeer tevreden was met het feit dat de regering de oproep om vluchtelingen uit te nodigen had gehoord.⁶⁷ Het voornemen van VluchtelingenWerk was wel om de Tweede Kamer te blijven herinneren aan de toezegging om in het najaar het debat over de juridische status te voeren.

Hoewel het juridische debat nog op zich liet wachten, blijkt uit een interview met staatssecretaris Kosto in het dagblad Trouw van 21 augustus 1992 dat de regering zich aan zijn afspraken ging houden. VluchtelingenWerk constateerde dat waar de staatssecretaris voorheen consequent over ontheemden sprak, hij in dit interview de ex-Joegoslaven juist voor het eerst weer als vluchtelingen aanduidde.⁶⁸ De asielaanvragen van ex-Joegoslavische vluchtelingen werden uiteindelijk halverwege 1993 in behandeling genomen en op 9 maart 1994 werd de TROO-regeling pas officieel afgeschaft.⁶⁹

2.3 VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie

2.3.1 Relatie VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie

Uit paragraaf 2.2 is gebleken dat Hoeksma staatssecretaris Kosto op een andere manier benaderde dan dat hij oud-minister d'Ancona aanschreef. Het verschil in de benaderingen is te verklaren vanuit twee perspectieven. Ten eerste was het asielbeleid aan het begin van de jaren negentig zodanig geregeld dat de asielprocedures onder het ministerie van Justitie vielen en de opvang van de vluchtelingen de verantwoordelijkheid was van het ministerie van WVC. De gedachte hierachter was destijds dat asielzoekers niet als potentiële criminelen behandeld werden.⁷⁰ Anno 2017 valt zowel de opvang als de asielprocedure onder de verantwoordelijkheden van het ministerie van Justitie. Oud-minister d'Ancona herinnert zich hetzelfde verschil van benadering in de onderzoeksperiode: 'Het maakt uit [met] wat voor soort ambtenaren je te doen hebt. Of dat mensen zijn van een welzijnsdepartement of die bij een justitioneel apparaat werken. Dat heeft een hele andere inkleuring'.⁷¹ Dit gold ook voor de verschillende relaties van VluchtelingenWerk met de ministeries. Beleidsmedewerker Weiler karakteriseert de omgang met de ministeries als volgt: 'Dat was een andere tijd dan nu, want toen was

⁶⁷ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 884.

⁶⁸ Ibidem 263. IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, B. Correspondentie van het secretariaat, gerubriceerd, circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993.

⁶⁹ Overheid.nl, 'Wijziging Regeling opvang asielzoekers en intrekking van de tijdelijke regeling opvang ontheemden' (versie 9 maart 1994) <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006503/1994-03-09> (15 januari 2017)

⁷⁰ Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam

⁷¹ Ibidem.

het opvangdeel nog onderdeel van het ministerie van WVC en dus niet van Justitie. Hierdoor ging het in de opvang om de welzijn van mensen. Zij (de ambtenaren van WVC) waren verantwoordelijk voor opvang en niet voor de juridische (asiel)procedures'.⁷²

Ten tweede verslechterde de band tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie in de onderzoeksperiode. Uit het archief van VluchtelingenWerk blijkt dat het steeds minder betrokken werd in de beleidsvorming van het ministerie van Justitie. Tot april 1991 was er drie keer in de maand een overleg tussen de directie Vreemdelingenzaken van het ministerie van Justitie en VluchtelingenWerk. Later werd dit omgezet tot een uitvoerings- en beleidsoverleg. In het reguliere beleidsoverleg, dat onder voorzitterschap van Vreemdelingenzaken stond, werd gesproken over het algemene vreemdelingenbeleid en nieuwe (beleids)ontwikkelingen. Terwijl het uitvoeringsoverleg nu nog maar op incidentele basis bijeenkwam om de knelpunten te bespreken die zich in de dagelijkse uitvoeringspraktijk voordeden.⁷³ Daarnaast botste VluchtelingenWerk regelmatig met staatssecretaris Kosto vanwege zijn uitspraken. Naar aanleiding van de uitspraken van staatssecretaris Kosto op 28 september 1992 was VluchtelingenWerk van mening dat Kosto betoogde dat de regering geen 'welvaart' af moest staan om meer vreemdelingen op te nemen. Volgens Kosto waren bewoners uit oude wijken het niet langer eens met het opvangbeleid en zou de criminaliteit toenemen. VluchtelingenWerk zag het als zijn taak om dergelijke uitspraken tegen te gaan en raakte zo steeds meer gedistantieerd van het ministerie van Justitie.⁷⁴ In een strategievoorstel aan de hand van de uitspraken van Kosto in september zette oud-beleidsmedewerker Frits Florin een te volgen lijn in de publiciteit uit.⁷⁵ De verslechterende relatie tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie had als resultaat dat VluchtelingenWerk meer gebruik ging maken van een indirecte benaderingswijze.

Hoewel dit niet uit het geraadpleegde archief naar voren kwam, bleek dat staatssecretaris Kosto toch coulanter was dan hij in zijn publieke optreden deed voorkomen. Oud-minister d'Ancona stelt dat 'Kosto achteraf gezien wel optimaal gebruik heeft gemaakt van zijn discretionaire bevoegdheid die hij had. Bij ieder verzoek dat ik naar het ministerie van Justitie richtte om bepaalde personen binnen te laten, heeft hij [dat] altijd gedaan. En daar heeft hij niet mee te koop gelopen en dat siert hem nog meer'.⁷⁶ Dit verklaart waarom Kosto op de verzoeken van oud-minister d'Ancona, tevens lid van de PVDA, wel positief reageerde en niet altijd op die van VluchtelingenWerk. Uit de correspondentie tussen het ministerie van Justitie en VluchtelingenWerk blijkt dat Scholten Kosto regelmatig heeft verzocht om een uitzondering voor individuele asiel-casussen te maken. Kosto willigde de verzoeken van Scholten vaak echter niet in. Bij het maken van uitzonderingen was het van belang voor Kosto dat deze vooral niet openbaar werden.⁷⁷ Om die reden is het te stellen dat Kosto eerder de verzoeken van

⁷² Interview met Roswitha Weiler op 21 november 2016 te Amsterdam.

⁷³ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 884.

⁷⁴ Ibidem 183.

⁷⁵ Ibidem 602.

Interview met Frits Florin op 5 december 2016 te Culemborg.

⁷⁶ Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam.

⁷⁷ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 884.

d'Ancona, die ook kabinetslid en PVDA lid was, positief beantwoordde dan die van Scholten. Kosto zou anders het risico lopen dat deze uitzonderingen openbaar werden en hij zodoende nog minder gebruik kon maken van zijn discretionaire bevoegdheid. Deze conclusie biedt tevens een verklaring waarom Hoeksma en Scholten ook voor juridische zaken zich bij minister d'Ancona meldden. Hoeksma en Scholten waren op de hoogte van het gedeelde lidmaatschap van de PVDA van de staatssecretaris en de minister en van de gevoeligheid rondom de discretionaire bevoegdheid van de staatssecretaris.

2.3.2 *Subsidiëring vanuit ministerie van Justitie*

Een ander bepalende factor in de relatie tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie waren de subsidies die het ministerie verstrekke aan de vereniging. Uit het archief komt naar voren dat VluchtelingenWerk subsidievoorschotten kreeg voor de rechtshulpverlening aan asielzoekers en vluchtelingen in de asielzoekerscentra en de noodopvang. In 1992 kreeg VluchtelingenWerk bijvoorbeeld 5.025.968 gulden voor deze doeleinden. Zoals gebruikelijk moest VluchtelingenWerk zijn kosten hierna wel verantwoorden. De verstrekking van subsidies aan VluchtelingenWerk had zijn weerslag op de relatie die de vereniging had met het ministerie van Justitie op twee manieren.

Ten eerste was het ministerie van Justitie door het verstrekken van subsidies voor een gedeelte verantwoordelijk voor het voortbestaan van VluchtelingenWerk. De subsidie droeg bij aan de voornaamste doelstelling van VluchtelingenWerk, namelijk het behartigen van de belangen van vluchtelingen in Nederland. De rechtshulpverlening van VluchtelingenWerk in de asielzoekerscentra en de noodopvang, dat mogelijk was vanwege de subsidies, droeg bij aan deze doelstelling. Daarnaast vergrootten de subsidies het budget van VluchtelingenWerk. Het onderzoek van Anne Binderkrantz toont aan dat de financiële inkomsten van een belangenorganisatie één van de belangrijkste middelen is voor het voortbestaan van een organisatie. Dit klinkt logisch, maar Binderkrantz heeft voornamelijk aangetoond dat belangenorganisaties met minder financiële middelen minder politieke invloed kunnen uitoefenen, omdat zij minder directe en indirecte toegang hebben tot het regeringsbeleid.⁷⁸ Het ministerie van Justitie droeg dus voor een gedeelte bij aan de politieke invloed van VluchtelingenWerk op het regeringsbeleid.

De tweede wijze waarop de subsidies een uitwerking hadden op de relatie tussen beide partijen, geeft direct een kanttekening op de eerste wijze en op de conclusie van Binderkrantz. De subsidiëring van VluchtelingenWerk door het ministerie had als gevolg dat VluchtelingenWerk een ondergeschikte werd. Het ministerie van Justitie bepaalde waarvoor de subsidies verstrekt werden. VluchtelingenWerk kon voor veel zaken subsidies aanvragen, maar het ministerie maakte uiteraard de keuze. Hierdoor kon het ministerie van Justitie ook in het achterhoofd hebben dat VluchtelingenWerk zich met een subsidiëring 'gedeisd' zou houden. Oud-minister Jan Pronk suggereert een zelfde soort mechanisme

⁷⁸ A.S Binderkrantz, P.M. Christiansen en H.H. Pedersen, 'Interest group access to the bureaucracy, Parliament, and the Media', *Governance* (2015), 28:1,109.

met betrekking tot het verstrekken van subsidies: ‘Dan durf je natuurlijk ook niet zo kritisch te zijn in de richting van regeringen. Dat geldt voor heel veel humanitair werkende organisaties, NGO’s in het algemeen’.⁷⁹ De subsidiëring van VluchtelingenWerk zorgde er dus voor dat het ministerie van Justitie ook invloed kon uitoefenen op de vereniging.

2.4 De repatriëring van de ex-Joegoslavische vluchtelingen

Vanaf het moment dat in 1994 er in de Tweede Kamer gesproken werd over een stabilisatie van het conflict in voormalig Joegoslavië, kwamen VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie wederom tegenover elkaar te staan. In de Tweede Kamer begonnen de discussies over de mogelijke terugkeer van de ex-Joegoslavische vluchtelingen wanneer de vredesoverleggen tussen de drie verschillende partijen van de Joegoslavische oorlog progressie toonde. Hoewel op 14 december 1995 de Dayton-akkoorden werden ondertekend, was de Nederlandse regering dus al in 1994 bezig met de terugkeer van de vluchtelingen. Op een partijbijeenkomst van het CDA eind 1993 sprak de minister van Justitie, Ernst Hirsch Ballin, al over een wettelijke mogelijkheid om asielzoekers in de toekomst terug te sturen naar het land van herkomst of naar de landen die zij op hun vlucht naar Nederland hadden aangedaan. Volgens Hirsch Ballin werd het tijd voor ‘minder wankelmoedigheid en meer standvastigheid bij de aanpak van de problemen rond de toestroom van vluchtelingen naar Nederland’.⁸⁰

Oud-beleidsmedewerker Frits Florin herinnert zich dezelfde ontwikkeling aan het einde van 1994. Florin was destijds van mening dat de Nederlandse regering te snel de repatriëringmogelijkheden voor de ex-Joegoslavische vluchtelingen bekeek. Als beleidsmedewerker van VluchtelingenWerk was Florin betrokken bij het project ECRE/ICVA⁸¹ Reference Group on Former Yugoslavia. Dit was een project waarbij samen met internationale en lokale non-gouvernementele organisaties getracht werd een plan op te stellen voor de wederopbouw na de Joegoslavië-oorlog. Hierbij vormde een vrijwillige repatriëring van de gevluchte ex-Joegoslaven de basis. Later nam ook UNHCR de vrijwillige basis op in zijn document met aanbevelingen waaraan de repatriëring moest voldoen. De betrokkenheid van Florin bij het ECRE/ICVA stelde hem in staat om verslagen te maken over de situatie in voormalig Joegoslavië, die hij vervolgens communiceerde naar de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken. Naar zijn idee was het ministerie van Justitie niet op de hoogte hoe de situatie was in voormalig Joegoslavië:

‘Al mijn verslagen zijn ook naar de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie gegaan. (...) tegen hen (ministerie van Justitie) zei ik: ‘Er is misschien geen oorlog meer, maar er zijn talloze huizen verwoest, er is een enorme volksverhuizing geweest, er is nog heel veel agressie onder verschillende groepen’. Bijvoorbeeld wilde [het ministerie] mensen terug sturen naar het Servische gedeelte van Bosnië-Herzegovina. Ik had daarover gepraat met een medewerker van UNHCR en die was net uit die

⁷⁹ Interview met Jan Pronk op 29 november 2016 in Den Haag.

⁸⁰ Geciteerd in: ‘Nederland kan geen immigratieland zijn’, *Leeuwarder Courant*, 16 november 1993.

⁸¹ European Council on Refugees and Exiles / International Council of Voluntary Agencies

streek terug. Daar hadden ze gehoord dat vluchtelingen terug zouden komen. En wat hadden ze gedaan? Ze hadden in de huizen, die eigendom waren van de mensen die gevlucht waren, lakens opgehangen midden in het huis met daar een tankmijn erin. Dan staken ze het laken aan, holden ze het huis uit en vloog het huis in de fik. Toen was de repatriëring al bezig'.⁸²

Het is duidelijk dat VluchtelingenWerk en de Nederlandse regering niet op één lijn zaten wat betreft de terugkeer van ex-Joegoslavische vluchtelingen. Voor dit onderzoek valt het repatriëringstraject van de Nederlandse overheid buiten de onderzoeksperiode om de politieke invloed van VluchtelingenWerk in deze situatie te analyseren. Wel kan gesteld worden dat beleidsmedewerker Florin gedurende de onderzoeksperiode een directe methode gebruikte om de ministeries van Buitenlandse Zaken en Justitie van het standpunt van VluchtelingenWerk te overtuigen. Afgaande op zijn citaat blijkt dat de Nederlandse regering het repatriëringstraject reeds had ingezet tegen zijn adviezen in. Dit lijkt de conclusie van Burstein en Linton te ondersteunen. In dit geval zouden de internationale aspiraties van de regering een grotere invloed hebben gehad op het asielbeleid, dan de verslagen en adviezen van Florin. De Nederlandse regering had kennelijk een andere visie wat betreft de wederopbouw van voormalig Joegoslavië.

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk toont aan dat het lastig is om de politieke invloed van VluchtelingenWerk vast te stellen op het juridische gebied. Er kan er worden geconcludeerd dat VluchtelingenWerk in de hele onderzoeksperiode invloed heeft proberen uit te oefenen op de Nederlandse regering om de TROO-regeling af te schaffen. Hoewel de TROO-regeling uiteindelijk in 1994 officieel werd afgeschaft en de asielaanvragen vanaf halverwege 1993 in behandeling werden genomen, zijn deze wijzigingen niet door toedoen van VluchtelingenWerk tot stand gekomen. De Nederlandse regering had in de onderzoeksperiode andere belangen, zoals het tijdelijke karakter van de regeling, dan het standpunt van VluchtelingenWerk om mee te nemen in de beleidsvorming. De verslechterde relatie tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van Justitie is hiervoor één van de redenen. Daarnaast is het mogelijk dat het ministerie van Justitie door middel van het verstrekken van subsidies VluchtelingenWerk probeerde te controleren. Hierdoor was VluchtelingenWerk genoodzaakt om zich steeds meer op indirecte lobbystrategieën te richten. Het onderzoek van Binderkrantz, waarin hij concludeert dat indirecte lobbystrategieën minder slagingskansen hebben, biedt uiteindelijk een doorslaggevende verklaring voor de afnemende effectiviteit van de invloed van VluchtelingenWerk op de beleidsvorming rondom de juridische status van de ex-Joegoslavische vluchtelingen. Daarnaast is ook het onderzoek van Burstein en Linton toepasbaar. Het is vast te stellen dat VluchtelingenWerk ondergeschikt was aan de belangen van het ministerie van Justitie, hoewel deze niet de internationale banden of de publieke opinie betroffen, zoals Burstein en Linton in hun onderzoek constateerden.

⁸² Interview met Frits Florin op 5 december 2016 te Culemborg.

3. VluchtelingenWerk als partner

Het Joegoslavië-project van VluchtelingenWerk

Vluchtelingenorganisaties zijn altijd betrokken geweest bij de opvang van vluchtelingen. Dit geldt ook voor VluchtelingenWerk en dit was wederom het geval op het moment dat de ex-Joegoslavische vluchtelingen hun toevlucht in Nederland zochten. In dit hoofdstuk is geanalyseerd in hoeverre de rol van VluchtelingenWerk in het opvangbeleid heeft geleid tot een hogere effectiviteit van zijn politieke invloed op de beleidsvorming. De betrokkenheid van VluchtelingenWerk in de opvang zorgde er onder andere voor dat VluchtelingenWerk de belangrijkste adviseur van de vluchtelingenorganisaties in Nederland was bij het ministerie van WVC. Daarnaast organiseerde VluchtelingenWerk in de onderzoeksperiode het Joegoslavië-project waarvan het ambitieuze gastgezinnenproject een onderdeel was. Hiervoor meldden duizenden mensen zich aan om ex-Joegoslavische vluchtelingen op te vangen.

Dit hoofdstuk toont verder aan dat VluchtelingenWerk zich door zijn rol in de opvang kon meten aan andere belangenorganisaties uit West-Europa en Scandinavië, zoals gesteld is door Terry Moe. Hierbij werd VluchtelingenWerk niet alleen als een erkend component beschouwd in de beleidsvorming, maar zelfs als partner in de uitvoering van het opvangbeleid. Daarnaast toont het aan dat de stelling van Van Mil en Van Mierlo over het verband tussen publieke onvrede en de invloed van een belangengroep van toepassing is. Aan de hand van het Joegoslavië-project is het zelfs duidelijk dat VluchtelingenWerk zich van dit verband bewust was en dit in zijn lobbystrategie wist toe te passen.

3.1 Het Joegoslavië-project: ‘Wacht niet tot de Kerst’

‘Bel nu; 020-6880000 en laat zien hoe gastvrij u bent’. Met behulp van deze slogan hoopte VluchtelingenWerk mensen aan te sporen om zich in te zetten voor de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Dit telefoonnummer was een onderdeel van de actie die VluchtelingenWerk op 13 augustus 1992 startte voor de opvang van vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië. Hierin deed de vereniging een oproep in de pers voor vrijstaande panden, vrijwilligers en gastgezinnen. De actie was niet alleen bedoeld om de opvang van vluchtelingen te verlichten, maar het droeg daarnaast bij aan het vergroten van het maatschappelijk draagvlak en de afschaffing van de TROO-regeling. Binnen een zeer korte tijd slaagde VluchtelingenWerk er in om een projectteam samen te stellen, een draaiboek te maken en een landelijke publiciteitscampagne op te zetten en duizenden aanmeldingen te verwerken. In die tijd werden 7000 kandidaat gastgezinnen, 3000 vrijwilligers en 400 gebouwen geregistreerd. Als onderdeel van de Joegoslavië-actie werd een billboard gemaakt dat in de maanden voor Kerstmis op diverse locaties heeft gehangen (figuur 4). ‘Wacht niet tot de Kerst, help de vluchtende Joegoslaven’ was het motto dat deze campagne droeg. Daarnaast werd dit zelfde motto gebruikt in diverse radio- en televisiereclames.⁸³

⁸³ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr.262, maandblad oktober 1992, nr 3.

Figuur 4 – Een billboard van VluchtelingenWerk voor vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië.



Bron: NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr.262, maandblad oktober 1992, nr 3

De enorme interesse voor het Joegoslavië-project geeft aan dat er een betrokkenheid tot de ex-Joegoslavische vluchtelingen was onder de bevolking. Oud-minister van Ontwikkelingssamenwerking, Jan Pronk, herinnert zich dezelfde geëngageerdheid: ‘waar je ook kwam, in het hele land waren groepen mensen die zich bezighielden met de opvang van vluchtelingen’.⁸⁴ De campagne van VluchtelingenWerk voorzag de Nederlandse samenleving in een behoefte, waar tot voorheen de Nederlandse regering nog niet toe in staat was geweest. Beleidsmedewerker Roswitha Weiler constateert hetzelfde:

‘Veel mensen wilden Joegoslaven in huis nemen (...) VluchtelingenWerk heeft geprobeerd dat zo goed mogelijk te kanaliseren door een apart team in te richten, door ervoor te zorgen dat mensen konden bellen, dat vragen beantwoord werden en door voorlichtingsavonden te organiseren. Eigenlijk is er gewoon geprobeerd om de vraag vanuit betrokken particulieren op te vangen en ten goede te laten keren’.⁸⁵

De campagne werd breed in de media uitgemeten, herinnert ook Guus Gerolt zich, hoofd van Joegoslavië-team van VluchtelingenWerk.⁸⁶ In een evaluatie op 8 maart 1993 merkte het bestuur van VluchtelingenWerk op dat door het project de naamsbekendheid van de vereniging met 80% was

⁸⁴ Interview met Jan Pronk op 29 november 2016 in Den Haag.

⁸⁵ Interview met Roswitha Weiler op 21 november te Amsterdam.

⁸⁶ Interview met Guus Gerolt op 28 november te Amsterdam.

gestegen. Een toename in naamsbekendheid betekende logischerwijs een groter bereik voor VluchtelingenWerk.⁸⁷

De bereidheid en de wilskracht van de Nederlandse samenleving om iets te willen doen voor de ex-Joegoslavische vluchtelingen toont aan dat de Nederlandse regering er in augustus 1992 nog niet in was geslaagd om deze behoefte van een groot aantal burgers te bevredigen. Een groot gedeelte van de bevolking had het gevoel dat zij zelf actie moest ondernemen om de ex-Joegoslavische vluchtelingen in Nederland op te vangen, omdat het huidige regeringsbeleid dit niet faciliteerde. Dit toont aan dat er toenemende onvrede was over het destijds gehanteerde asielbeleid. Één van de beweegredenen voor VluchtelingenWerk om het Joegoslavië-project uiteindelijk op te zetten was om deze gevoelens te kanaliseren, zoals Weiler in het eerder genoemde citaat stelde. De toename van de naamsbekendheid van VluchtelingenWerk en de vele aanmeldingen als vrijwilliger toonde aan dat VluchtelingenWerk er ook in slaagde om de gevoelens van een gedeelte van de Nederlandse bevolking te kanaliseren. Dit betekent dat de in de inleiding genoemde stelling Van Mil en Van Mierlo, waarbij zij concluderen dat de invloed van een belangengroep toeneemt wanneer de publieke opinie zich tegen het beleid keert, relevant is voor de effectiviteit van het Joegoslavië-project. In dit geval constateerde VluchtelingenWerk de onvrede onder de bevolking over het asielbeleid en anticipeerde het daarop met het Joegoslavië-project. Het feit dat VluchtelingenWerk zich bewust was van het proces zoals beschreven door van Van Mil en Van Mierlo toont aan dat het project meerdere doeleinden had dan alleen een groter draagvlak voor de vluchtelingen te creëren. VluchtelingenWerk probeerde daarnaast zijn eigen invloed te vergroten.

Tenslotte is het opvallend dat bij het Joegoslavië-project VluchtelingenWerk voornamelijk gebruik maakte van een indirecte strategie om zijn beoogde doel te bereiken. Dit is opmerkelijk omdat Dür en Mateo constateerden dat een directe benadering in het algemeen de meest effectieve strategie is. Het Joegoslavië-project is een uitzondering op deze conclusie. VluchtelingenWerk behartigde de belangen van de vluchtelingen voornamelijk via de media en de publieke opinie. Ook wat betreft het gastgezinnenproject, heeft er vooraf weinig direct lobbywerk of overleg plaatsgevonden richting het ministerie van WVC. Om zijn standpunt meer kracht te geven, heeft VluchtelingenWerk voor het Joegoslavië-project juist gebruik gemaakt van indirecte beïnvloedingsmethodes in plaats van zich direct tot de ministeries te wenden. De reden waarom de conclusie van Dür en Mateo niet relevant blijkt, is omdat in dit geval het inhoudelijke aspect van de beïnvloeding in acht moet worden genomen. Het doel van het Joegoslavië-project was om meer empathie voor de ex-Joegoslavische vluchtelingen te creëren onder de Nederlandse samenleving, aangezien de Nederlandse regering hier te weinig aandacht aan besteedde volgens VluchtelingenWerk. In tegenstelling tot de directe methodes uit hoofdstuk één en twee, prefereerde VluchtelingenWerk voor dit doeleinde een indirecte strategie om

⁸⁷ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 1052. IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers). Verslagen van het overleg in het projectteam. December 1992 – april 1993.

uiteindelijk het regeringsbeleid tot verandering te brengen. In hoofdstuk één was bijvoorbeeld alleen mogelijk dat de Nederlandse regering de ex-Joegoslavische vluchtelingen zou uitnodigen. Bij deze doelstelling van VluchtelingenWerk waren er echter meerdere manieren mogelijk om de publieke opinie te beïnvloeden dan alleen via het regeringsbeleid.

3.2 Gastgezinnen en opvang

Een onderdeel van het Joegoslavië-project was het onderbrengen van ex-Joegoslavische vluchtelingen bij gastgezinnen. Het aantal meldingen voor de opvang van de ex-Joegoslavische vluchtelingen in gastgezinnen was overweldigend en dit onderdeel leek om die reden snel een succes. Het gastgezinnenproject behoeft echter enige nuance. Ten eerste viel het aantal gastgezinnen waarvan effectief gebruik kon worden gemaakt tegen. Van de 7000 aangemelde gastgezinnen stelde de helft zich alleen beschikbaar als pleeggezin en deze werden vervolgens doorverwezen naar Pleegzorg. Voor de resterende 3500 potentiële gastgezinnen bleven er 1200 gastgezinnen over. Uiteindelijk hebben er slechts 230 gastgezinnen deelgenomen, omdat de vluchtelingen de voorkeur gaven aan een centrale opvang samen met lotgenoten en omdat sommige gastgezinnen om diverse redenen niet geschikt waren.

Ten tweede had een oproep van VluchtelingenWerk en de Nationale Woningraad (NWR) er toe geleid dat gemeenten, woningcorporaties en institutionele beleggers 180 huizen ter beschikking stelden voor de opvang van ex-Joegoslaven. Deze locaties werden direct voorgelegd aan het ministerie van WVC. Uit het jaarverslag van VluchtelingenWerk bleek echter dat het ministerie met deze informatie niets had gedaan, vanwege de trage uitplaatsing vanuit de Tijdelijke Opvang Centra (TOC), die speciaal ingericht waren voor de ex-Joegoslaven.⁸⁸ Dit was opmerkelijk, omdat diverse krantenartikelen en Tweede Kamerdebatten in die periode juist aanduiden dat de opvang van de vluchtelingen gestagneerd was vanwege de plotse toename. Zo deed minister d'Ancona op 16 december 1992 een dringende oproep in de Tweede Kamer en stuurde premier Lubbers op 23 april 1993 persoonlijk brieven naar alle gemeenten om hen aan te sporen lege panden op te leveren.⁸⁹

Ten derde was het gastgezinnenproject in eerste instantie niet in het beleid van VluchtelingenWerk opgenomen. Uit de interviews is gebleken dat de start van het gastgezinnenproject binnen VluchtelingenWerk niet was overlegd. Weiler herinnert zich dat 'de vicevoorzitter op een onverwacht moment in de zomer toen hij de voorzitter tijdens zijn vakantie waarnam tegen de pers gezegd [heeft] dat [VluchtelingenWerk] die mensen ging onderbrengen in gastgezinnen en dat ging regelen'.⁹⁰ Het plotselinge besluit van vicevoorzitter Hoeksma was een risico, omdat VluchtelingenWerk niet eerder een project van dergelijke omvang had georganiseerd. Binnen de vereniging zelf was er verbazing dat VluchtelingenWerk aan een dergelijk project mee ging doen. Beleidsmedewerkers verwonderden zich

⁸⁸ M. Smolders, 'Gastgezinnen tegen wil en dank' in: VluchtelingenWerk Nederland, Contouren (2004) 3, 77.

⁸⁹ NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 263 (Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993.) en 264 (Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen april – juni 1993).

⁹⁰ Interview met Roswitha Weiler op 21 november 2016 te Amsterdam.

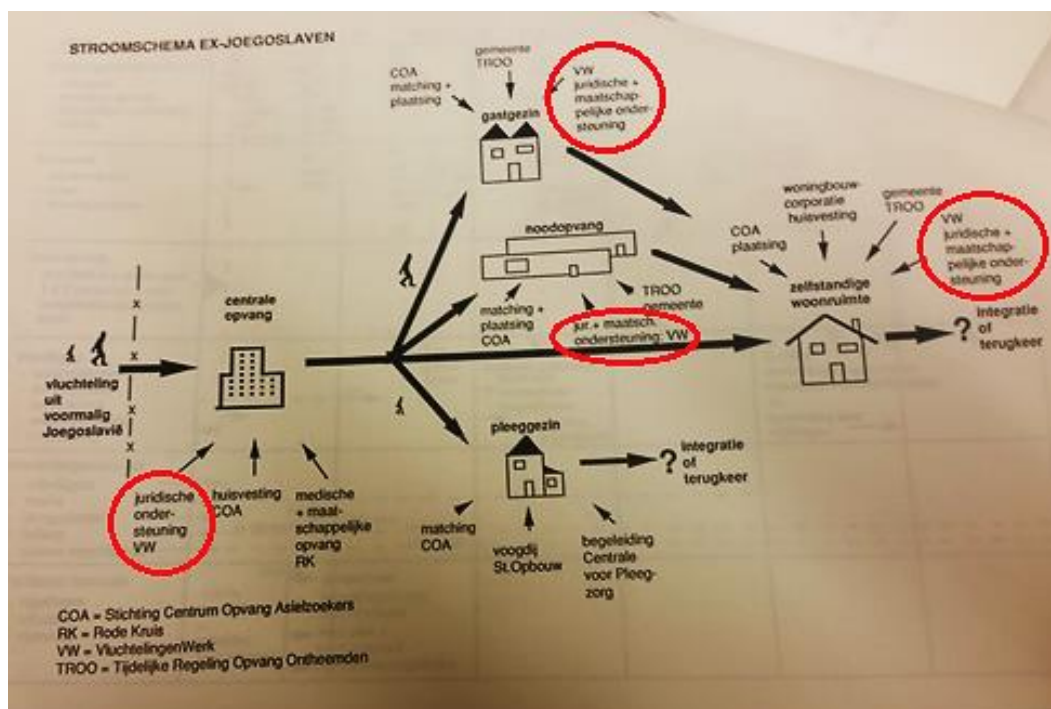
nog meer over het feit dat VluchtelingenWerk in dit project het voortouw had genomen.⁹¹ Een dergelijk project kon zowel de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië als VluchtelingenWerk zelf schade aanbrengen. Indien een gastgezin een negatieve ervaring had met een vluchteling uit voormalig Joegoslavië, dan werd zowel de reputatie van de vluchteling als die van VluchtelingenWerk beschadigd. Dit zou uiteraard de behartiging van de belangen van de vluchtelingen in de weg staan.

Vanuit dit perspectief lijkt het gastgezinnenproject wellicht niet geslaagd, maar er kan worden gesteld dat het gastgezinnenproject naast de opvang nog een ander doel heeft gediend. Met het gastgezinnenproject was VluchtelingenWerk op nog een manier betrokken in de opvang de ex-Joegoslavische vluchteling en vormde het een schakel tussen een gedeelte van de bevolking en de vluchtelingen. Naast het gastgezinnenproject was VluchtelingenWerk op diverse manieren betrokken bij de opvang van de vluchtelingen. Voor de Joegoslavische oorlogen had VluchtelingenWerk reeds in elke gemeente een netwerk opgebouwd door zogenaamde VluchtelingenWerkgroepen aan te stellen. Om deze reden was het gemakkelijk voor VluchtelingenWerk om bij elke decentrale opvang betrokken te zijn. Bovendien was VluchtelingenWerk door heel Nederland middels het gastgezinnenproject ook aanwezig. Om die redenen vroeg het ministerie van WVC aan VluchtelingenWerk om de opvang in goede banen te leiden samen met organisaties zoals de Interim Stichting Asielzoekers, het ministerie van WVC en het Rode Kruis. In de praktijk betekende dit dat VluchtelingenWerk bij elke stap die de vluchteling nam nadat hij/zij in Nederland was aangekomen, betrokken was, voornamelijk in de juridische ondersteuning (figuur 5). Daarnaast kwamen medewerkers van de betrokken partijen wekelijks bijeen om de opvang van de ex-Joegoslaven inhoudelijk te bespreken. De rode cirkels in figuur 5 geven aan dat VluchtelingenWerk bij elk aspect van de opvang was betrokken, behalve wanneer vluchtelingen in een pleeggezin terecht kwamen. Op 1 augustus 1993 kwam het Joegoslavië-project teneinde, maar behield VluchtelingenWerk wel zijn positie in de decentrale opvangcentra. Er kwam ook een einde aan het gastgezinnenproject.⁹²

⁹¹ Interview met Guus Gerolt op 28 november 2016 te Amsterdam.

⁹² NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 1049. IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centraal afdeling opvang en integratie (met voorgangers). Correspondentie met andere verenigingen en organisaties over de opvang van Joegoslaven 1992-1993.

Figuur 5 – Stroomschema ex-Joegoslavische vluchtelingen en betrokkenheid VluchtelingenWerk



Bron: NL-HaNA, VluchtelingenWerk, 2.19.152, inv.nr. 1049, De Centrale Afdeling Opvang en Integratie

Oud-minister Pronk erkent de belangrijke rol van VluchtelingenWerk bij de opvang van de ex-Joegoslavische vluchtelingen: ‘Bij de opvang speelde VluchtelingenWerk een belangrijke rol, er was geen andere organisatie die dat zo goed kon in Nederland (...) Dat hadden we hard nodig’.⁹³ Als minister van Ontwikkelingssamenwerking was Pronk betrokken in de beleidsvorming van het asielbeleid, omdat hij in 1991 een deel van het surplus van de ontwikkelingsgelden had toegezegd aan de opvang van vluchtelingen in Nederland.⁹⁴ Uit het verleden blijkt ook dat het niet ongebruikelijk was voor de Nederlandse regering om op een belangengroep te steunen bij de organisatie en financiering van de opvang van vluchtelingen. Dit was voor het eerst duidelijk zichtbaar bij de Hongaarse vluchtelingen in 1956. De ministerraad ging ervan uit dat de NFV (Nederlandse Federatie voor Vluchtelingenhulp) door geldinzamelingsacties de gelden voor financiering van vervoer en eerste verblijf in Nederland bijeen zou brengen.⁹⁵ Een samenwerking tussen de overheid en VluchtelingenWerk was dus ook in dit geval logisch.

⁹³ Interview met Jan Pronk op 29 november 2016 te Den Haag.

⁹⁴ Pronk: ‘Het eerste argument [voor de besteding van de surplus] was dat de vluchtelingen uit ontwikkelingslanden kwamen. De Nederlandse ontwikkelingshulp is niet ter behoeve van regeringen maar ter behoeve van mensen uit ontwikkelingslanden en juist voor mensen die vertrokken zijn landen vanwege problemen die zich voordoen in die desbetreffende landen. Dat maakt hen niet minder een doelstelling van het ontwikkelingsbeleid. Het tweede argument kwam voort uit de discussie dat hulp altijd besteed moet worden binnen de landen zelf. Daardoor was het makkelijk om vast te stellen dat de ontwikkelingsbegroting uitsteeg boven de norm. De norm is 0,7%. Dus je kon zeggen het wordt allemaal gefinancierd uit het surplus. [...] dus het gaat niet ten koste van de hulp aan andere landen’.

⁹⁵ J.W. Ten Doesschate, *Asielbeleid en Belangen*, 198-200.

Maar wat betekende een dergelijke samenwerking voor de effectiviteit van de invloed van VluchtelingenWerk? Vanwege de nauwe betrokkenheid had VluchtelingenWerk zitting genomen in een aantal stuurgroepen aangaande het opvang- en asielbeleid. De betekenis van deze deelnames en de relatie tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC wordt verder uiteengezet in paragraaf 3.3. De opvang is een instrument van het toelatingsbeleid, omdat iedere toelating van vluchtelingen kosten met zich brengt voor de opvang, huisvesting en gezondheidszorg. Zo werd het argument dat er een tekort aan huisvesting en mankracht zou zijn om vluchtelingen op te nemen vanaf 1972 herhaaldelijk gebruikt door de Nederlandse regering om te pleiten tegen de toelating van vluchtelingen.⁹⁶ Het feit dat VluchtelingenWerk direct was betrokken bij de opvang, betekende ook dat het input kon leveren wanneer de knelpunten van het asielbeleid werden besproken. Hierdoor kon VluchtelingenWerk een directe invloed uitoefenen op het beleid van de opvangvoorzieningen en een indirecte invloed uitoefenen op het asielbeleid door er voor te zorgen dat de opvang goed georganiseerd was.

3.3 VluchtelingenWerk en het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

3.3.1 Relatie VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC

Naast een speciale stuurgroep voor de opvang van de ex-Joegoslavische vluchtelingen, vonden er in de gehele onderzoeksperiode regelmatig vergaderingen plaats tussen VluchtelingenWerk, ministeries en andere overheidsinstanties. Zo was er bijna wekelijks overleg tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC. Daarnaast namen VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC zitting in talloze overlegorganen met andere organisaties. De band tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC bleek bijzonder te zijn in de onderzoeksperiode, omdat de twee organisaties altijd vooraf een overleg met elkaar hadden voordat de vergaderingen van de landelijke stuurgroep aanvingen. Binnen de vergaderingen werd vrijwel het gehele asiel- en opvangbeleid besproken. Dit wordt bijvoorbeeld duidelijk in een vergadering op 26 augustus 1992 waar voorzitter Scholten pleitte voor het gebruik van gastgezinnenopvang. Het pleidooi van Scholten geeft aan dat de voorzitter van VluchtelingenWerk de mogelijkheid en de tijd kreeg om spreekpunten aan te dienen voor het overleg.⁹⁷ Dit staat in schril contrast met de manier waarop VluchtelingenWerk met de ministeries van Justitie en Buitenlandse Zaken communiceerde. Wat betreft de specifieke gastgezinnenopvang is echter gebleken dat dit geen grootschalig project is geworden in samenwerking met de overheid.

⁹⁶ J.W. Ten Doesschate, *Asielbeleid en Belangen*, 175.

Oud-minister d'Ancona herinnert zich ook een prettige werkrelatie met VluchtelingenWerk en beaamde dat VluchtelingenWerk in de onderzoeksperiode een voorrangspositie genoot ten opzichte van andere belangengroepen:

‘Ik denk wel dat [VluchtelingenWerk] een invloed heeft gehad, maar je kunt soms niet zeggen hoeveel. [VluchtelingenWerk] was toch onze belangrijkste adviseur uit de NGO-gemeenschap. Er zijn overal wel actiegroepen en dergelijke, maar zij waren wel het belangrijkste. Zij waren echt de enige. [...] Ik denk zeker dat Scholten wel eens bij mij is geweest en dat er veel contacten waren met de ambtenaren. Zij hadden toegang tot dat departement natuurlijk. Als zij iets bedachten dan kwamen zij natuurlijk langs’.⁹⁸

Beleidsmedewerker Weiler beschrijft een zelfde soort relatie voor de onderzoeksperiode, maar zei tegelijkertijd dat de goede relatie niet direct tot meer zeggenschap leidde voor VluchtelingenWerk:

‘We hebben heel veel soorten van overleg met de overheid, dat is nu ook nog zo. Op het moment dat het in de praktijk allemaal net iets anders gaat, dan zijn deze overleggen een van de manieren om er voor te zorgen dat iedereen elkaar in ieder geval weet te vinden. Dat de knelpunten worden besproken. Het is toch een soort van samenwerking. (...) Met respect voor ieders eigen mandaat en missie, probeer je er samen wel het beste van te maken. Dat gaat tot nu toe meestal wel goed. Iedereen heeft toch wel het idee dat ze van elkaar weten waar de focus ligt. Het is dus wel heel vaak *agreement to disagree*, maar dat betekent nog niet dat je daarna de deur dicht doet en zegt van zoek het maar uit, want ondertussen kom je elkaar toch ook tegen in het dagelijkse werk’.⁹⁹

Aan de hand van deze citaten is duidelijk dat VluchtelingenWerk een voorkeurspositie genoot, gezien de persoonlijke overleggen voorafgaande aan de gezamenlijke overleggen, maar dit betekent niet direct dat VluchtelingenWerk meer zeggenschap kreeg over het beleid van oud-minister d'Ancona. De invloed van VluchtelingenWerk bleek wel effectiever te zijn dan bij het ministerie van Justitie. Een verklaring hiervoor is dat oud-minister d'Ancona wat betreft vluchtelingen toch al een positieve instelling had. D'Ancona ging regelmatig op bezoek bij asielzoekerscentra en herinnerde zelf dat ‘de vluchtelingen het gevoel hadden dat er iemand in de regering was die het woord voor hen voerde’.¹⁰⁰ De meningen van VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC zullen dus in die periode niet ver uit elkaar hebben gelegen. Hierdoor had VluchtelingenWerk vaker succes bij het ministerie van WVC, maar betekende dit niet logischerwijs dat het meer invloed had bij dit ministerie. De invloed van VluchtelingenWerk was waarschijnlijk in die periode minder nodig, omdat de meningen van VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC op veel punten met elkaar overeenkwamen.

⁹⁸ Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam.

⁹⁹ Interview met Roswitha Weiler op 21 november 2016 te Amsterdam.

¹⁰⁰ Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam.

3.3.2 Subsidïering vanuit WVC

VluchtelingenWerk kreeg net zoals van het ministerie van Justitie ook subsidies van het ministerie van WVC. In 1992 verstrekt het ministerie 6.642.500 gulden voor de steunfunctie van VluchtelingenWerk aan vluchtelingen en asielzoekers in de opvang. Uit figuur 5 is gebleken dat dit in de praktijk betekende dat VluchtelingenWerk bijna bij elk aspect van opvang betrokken was. Deze verstrekking van subsidie had net zoals bij het ministerie van Justitie een weerslag op de relatie tussen VluchtelingenWerk en het ministerie van WVC. Allereerst stelde het uiteraard VluchtelingenWerk in staat om wederom de belangen van de vluchtelingen te behartigen in de opvang in Nederland. Één groot verschil met het ministerie van Justitie, was dat het ministerie van WVC VluchtelingenWerk in dit geval ook expliciet had gevraagd om in de opvang van ex-Joegoslavische vluchtelingen te helpen. Dit blijkt ook uit de zitting van VluchtelingenWerk in de landelijke stuurgroep, die speciaal was opgericht vanuit het ministerie van WVC om de opvang van de ex-Joegoslavische vluchtelingen in goede banen te leiden. Om deze reden was de subsidie van het ministerie van WVC aan VluchtelingenWerk juist positief voor de relatie tussen beide partijen.

3.4 Conclusie

Als conclusie van dit hoofdstuk kan gesteld worden dat VluchtelingenWerk in alle lagen van de opvang van de vluchtelingen vertegenwoordigd was. Hierdoor was de vereniging betrokken bij zowel de vorming als de uitvoering van het beleid. Deze unieke positie verzekerde VluchtelingenWerk van een bepaalde politieke invloed op het opvangaspect van het asielbeleid. Hiermee mat VluchtelingenWerk zich met andere belangengroepen in West-Europa en Scandinavië. Volgens Terry Moe hadden belangenorganisaties in deze landen zich gevestigd als officiële en erkende componenten. Figuur 5 toont aan dat dit zeker ook het geval was voor VluchtelingenWerk in het opvangbeleid. VluchtelingenWerk was niet alleen de belangrijkste adviseur van het ministerie van WVC, maar functioneerde ook als partner in de uitvoering van het opvangbeleid. Bovendien kreeg VluchtelingenWerk in de onderzoeksperiode subsidies van het ministerie van WVC, waardoor VluchtelingenWerk voortdurend een samenwerkingsverband had met de Nederlandse regering. Daarnaast heeft het Joegoslavië-project aangetoond dat VluchtelingenWerk in staat was om te constateren wanneer de publieke opinie zich tegen het regeringsbeleid keerde en daarop te anticiperen. Hiermee wordt duidelijk dat de stelling van Van Mil en Van Mierlo niet alleen een terechte conclusie blijkt, maar ook als een lobbystrategie voor VluchtelingenWerk heeft gewerkt. Het kanaliseren van de publieke onvrede heeft VluchtelingenWerk een groter bereik opgeleverd en was hierdoor in staat om meer indirecte invloed uit te oefenen vanuit de publieke opinie.

Conclusie

Dit onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre de invloed van VluchtelingenWerk effectief is geweest ten aanzien van het opvang- en asielbeleid voor de ex-Joegoslavische vluchtelingen in de periode van 1991 tot 1995. Uit het onderzoek zijn een aantal conclusies te trekken die relevant zijn voor de invloed van VluchtelingenWerk, voor het wetenschappelijke debat rondom de invloed van belangengroepen en voor het vluchtelingendebat anno nu.

Ten eerste heeft een analyse van het Europees appel uitgewezen dat VluchtelingenWerk zijn politieke invloed zodanig kon genereren waardoor het kon fungeren als bemiddelaar of intermediair. Als bemiddelaar vertaalde VluchtelingenWerk de publieke opinie en verbond deze aan het asielbeleid. Hieraan waren echter een aantal randvoorwaarden verbonden. VluchtelingenWerk kon alleen 'bemiddelen' indien het al zijn middelen inzette en zowel gebruik maakte van een directe als een indirecte lobbystrategie. Bovendien is het inzetten van een supranationale actor een doorslaggevende factor geweest. In dit geval was de supranationale actor UNHCR, omdat de Nederlandse regering door ratificering van het Vluchtelingenverdrag verantwoordelijkheden had waarop VluchtelingenWerk de regering kon wijzen.

Ten tweede heeft VluchtelingenWerk op juridisch gebied de gehele periode een ondergeschikte positie gehad. De voornaamste reden hiervoor was de relatie die VluchtelingenWerk had met het ministerie van Justitie. Vanwege zijn ondergeschikte positie werd VluchtelingenWerk 'gedwongen' steeds meer gebruik te maken indirecte lobbystrategieën. Vanuit het perspectief van Binderkrantz betekende dit dat VluchtelingenWerk automatisch minder politieke invloed kon uitoefenen. Dit was in de onderzoeksperiode zeker het geval. De wijzigingen, die het ministerie van Justitie aanbracht ten aanzien van de juridische status van de ex-Joegoslavische vluchtelingen, behoorden wel tot het beoogde doel van VluchtelingenWerk. Om die reden is het niet met zekerheid te zeggen tot welke lobbystrategieën VluchtelingenWerk zich had gewend en welke middelen had ingezet, indien deze wijzigingen niet waren doorgevoerd. In vergelijking met het Europees appel is wel te concluderen dat de prioriteit niet hoog genoeg lag bij VluchtelingenWerk, omdat het niet al zijn middelen en lobbystrategieën had benut.

Ten derde heeft dit onderzoek aangetoond dat de rol van VluchtelingenWerk in het opvangbeleid de vereniging een hogere mate van effectiviteit van zijn invloed bezorgde. Bovendien droeg de goede relatie, die VluchtelingenWerk met het ministerie van WVC onderhield, hier ook aan bij. Zowel oud-minister d'Ancona als beleidsmedewerkers van VluchtelingenWerk benadrukken de prettige werkrelatie tussen de organisaties. Hierdoor kon VluchtelingenWerk zich meten aan andere belangenorganisaties uit West-Europa en Scandinavië, omdat de vereniging zich als een erkend component in het opvangbeleid had gevestigd. Vanwege de samenwerking tussen WVC en

VluchtelingenWerk, kan zelfs geconcludeerd worden dat de vereniging op dit gebied als een soort partner functioneerde voor de Nederlandse overheid. Deze ondersteunende functie had automatisch een positief resultaat op de effectiviteit van de politieke invloed van VluchtelingenWerk. Daarnaast functioneerde VluchtelingenWerk met zijn gastgezinnenproject wederom als bemiddelaar, omdat de vereniging de gevoelens van betrokken burgers kanaliseerde.

In de onderzoeksperiode heeft VluchtelingenWerk dus zowel als bemiddelaar, als ondergeschikte en als partner kunnen fungeren met zijn politieke invloed. Er kan geconcludeerd worden dat VluchtelingenWerk een politieke invloed heeft gehad op het asielbeleid van 1991 tot 1995, afhankelijk op welk gebied het druk probeerde uit te oefenen.

Dit onderzoek geeft de mogelijkheid om een positie in te nemen in het wetenschappelijke debat rondom belangengroepen. Allereerst werd ook in dit onderzoek duidelijk dat een beïnvloeding niet in een vacuüm plaatsvindt. De definitie van Lowery, waarin A B beïnvloedt, was bruikbaar voor een analyse van de politieke invloed van VluchtelingenWerk. Maar er bleken in de praktijk talloze andere factoren en actoren aanwezig te zijn die ook hun invloed uitoefenden op het regeringsbeleid. Dit was het best zichtbaar bij de afschaffing van de TROO-regeling, waarbij de Nederlandse regering weigerde het tijdelijke karakter op te geven van de regeling. De regering wilde graag de optie open houden dat de vluchtelingen terug gestuurd konden worden naar hun land van oorsprong. Dit blijkt uit het vroegtijdig inzetten van het repatriëringsproject.

Ten tweede is de hypothese van Van Mil en Van Mierlo, waarin de effectiviteit van de politieke invloed toeneemt wanneer de publieke opinie negatief verandert ten opzichte van het regeringsbeleid, in dit onderzoek van toepassing. Zowel in hoofdstuk één als in hoofdstuk drie heeft VluchtelingenWerk kunnen optreden als bemiddelaar tussen de publieke opinie en het asielbeleid. Na de uitnodiging van de vluchtelingen, veranderde de publieke opinie ten gunste van het beleid en was direct zichtbaar dat de politieke invloed van VluchtelingenWerk afnam.

Ten derde kan geconcludeerd worden dat de stelling van Ten Doesschate, waar hij de politieke invloed van Nederlandse vluchtelingenorganisaties tot 1982 een gematigde effectiviteit toekent, in dit onderzoek kan worden doorgetrokken. In de onderzoeksperiode beïnvloedde VluchtelingenWerk het regeringsbeleid wat betreft de opvang, maar gold zijn invloed niet op juridisch gebied. Dit onderzoek toont direct de redenen aan waarom het gematigde succes bleef standhouden.

Ten vierde blijkt dat de conclusie van Binderkrantz in dit onderzoek niet altijd aan de orde was. Een directe lobbystrategie blijkt in dit onderzoek effectief, maar een combinatie van zowel directe als indirecte methodes en het inzetten van alle middelen blijkt het meest effectief te zijn. Deze strategie kost echter veel geld en tijd, waardoor er een aantal randvoorwaarden voor deze combinatie duidelijk zijn geworden. Een supranationale organisatie moet een soortgelijke mening aanhouden. Daarnaast moet de publieke opinie gunstig zijn ten aanzien van het standpunt van de belangengroep. Per slot van rekening moet de belangengroep over genoeg financiële middelen beschikken.

Tenslotte heeft dit onderzoek aangetoond dat de relatie tussen actoren A en B van belang is voor de beïnvloeding van B. Het verschil in de relaties van VluchtelingenWerk en de ministeries van Justitie en WVC had een directe weerslag op de effectiviteit van de politieke invloed. In dit geval waren er twee redenen die het verschil in de relaties veroorzaakten en beiden voor vervolgonderzoek relevant zijn. Allereerst verschilde VluchtelingenWerk meer van mening met het ministerie van Justitie dan met het ministerie van WVC. Daarnaast zorgde voornamelijk de subsidiëring vanuit het ministerie van Justitie voor de ondergeschikte positie van VluchtelingenWerk. Vanuit deze beredenering is het relevant om in vervolgonderzoek te analyseren in hoeverre de relatie tussen A en B beïnvloed wordt door financiële banden en wat voor weerslag dit heeft op de politieke invloed.

Één van de belangrijkste inzichten voor de politieke invloed van VluchtelingenWerk anno 2017 is dat het gehele asielbeleid onder de verantwoordelijkheid van Justitie valt. Uit de interviews is ook naar voren gekomen dat dit voor een grote verandering heeft gezorgd in de omgang tussen VluchtelingenWerk en de Nederlandse overheid. Deze ontwikkeling suggereert dat VluchtelingenWerk tegenwoordig alleen nog als een ondergeschikte zijn invloed zou kunnen uitoefenen. Dit hoeft echter niet het geval te zijn. VluchtelingenWerk is namelijk nog steeds actief in veel lagen van de opvang van de vluchtelingen. Zoals dit onderzoek aantoont heeft dit ook een reflectie op de effectiviteit van de politieke invloed van VluchtelingenWerk. Het is echter van belang om dit perspectief in het achterhoofd te houden wanneer het bestuur beslist om een indirecte of directe lobbystrategie te hanteren en welke middelen daarbij worden ingezet.

Daarnaast kunnen er op basis van dit onderzoek twee adviezen gegeven worden aan VluchtelingenWerk om zijn politieke invloed te vergroten. Allereerst zou VluchtelingenWerk zich meer moeten richten op de publieke opinie. Uit onderzoek van CBS is gebleken dat 55% van de Nederlandse bevolking van mening was dat er te veel vluchtelingen in 2016 in Nederland verbleven. Daarnaast lijkt de publieke opinie een steeds grotere rol te spelen in het gepolariseerde vluchtelingendebat. Sociale media hebben in deze ontwikkeling een groot aandeel. Afgaande op figuur 1 zou er dus meer gefocust moeten worden op de indirecte lijn die loopt van VluchtelingenWerk naar de publieke opinie en naar de regering. Dit onderzoek toont aan dat een hereniging van (internationale) belangenorganisaties de effectiviteit van deze indirecte lobbystrategie kan vergroten.

Ten tweede speelt VluchtelingenWerk anno 2017 nog steeds een grote rol in de opvang. In een onderzoek van CBS naar de integratie van de ex-Joegoslavische gemeenschap is gebleken dat dit de best geïntegreerde asielzoekersgroep is. Hierdoor hebben de ex-Joegoslavische vluchtelingen geen negatief stigma in de Nederlandse samenleving. Het is van belang dat VluchtelingenWerk zijn positie binnen de asielopvang behoudt, zodat het een onderdeel kan blijven van de integratie van nieuwe vluchtelingen. Daarnaast zou VluchtelingenWerk positieve ervaringen met vluchtelingen uit de opvang meer in de media kunnen uitzetten om zo ook de publieke opinie te beïnvloeden.

Het is duidelijk dat VluchtelingenWerk kan fungeren als bemiddelaar, ondergeschikte of partner. Bovenal blijft de vereniging een belangenbehartiger van vluchtelingen in Nederland. Zoals de afbeelding op de voorkant van dit onderzoek de titel draagt *A child's view on the war*, kan het perspectief van een vluchteling in het zoeken naar oplossingen van complexe humanitaire conflicten wel eens op de achtergrond raken, net zoals het perspectief van een kind in oorlog. Het is precies om die reden dat de relevantie van de politieke invloed van VluchtelingenWerk duidelijk is; het behartigt de belangen van vluchtelingen in Nederland op de meest effectieve manier die VluchtelingenWerk op dat moment kan behalen.

Bibliografie

Persoonlijk archief

Interview met Roswitha Weiler op 21 november 2016 te Amsterdam (48 minuten)

Interview met Guus Gerolt op 28 november 2016 te Amsterdam (55 minuten)

Interview met Jan Pronk op 29 november 2016 te Den Haag (45 minuten)

Interview met Hedy d'Ancona op 30 november 2016 te Amsterdam (1 uur en 17 minuten)

Interview met Frits Florin op 5 december 2016 te Culemborg (1 uur en 15 minuten)

Primair

Archief VluchtelingenWerk, Nationaal Archief in Den Haag

INV.NR. 147m IX. De vereniging Vluchtelingen Werk Nederland, A. Vergaderingen en verslagen, a. leden.

INV.NR. 183 , IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. bestuur. Stukken van het algemeen bestuur 1990.

INV.NR. 184 , IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. bestuur . Stukken van het algemeen bestuur 1991.

INV.NR. 185 , IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. bestuur. Stukken van het algemeen bestuur 1992.

INV.NR. 262 , IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. Correspondentie van het Secretariaat, gerubriceerd. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen juli – december 1992

INV.NR. 263 , IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. Correspondentie van het Secretariaat, gerubriceerd. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen januari – mei 1993

INV.NR. 264 , IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. Correspondentie van het Secretariaat, gerubriceerd. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen april – juni 1993

INV.NR. 265, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland , B. Correspondentie van het Secretariaat, gerubriceerd. Circulaires en publicaties, gezonden aan de groepen juli-september 1993.

INV.NR. 602, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, C. Rubrieken van het Secretariaat, g. 1992. T1a. ministerie van WVC.

INV.NR. 603, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, C. Rubrieken van het Secretariaat, g. 1992.T1a. ministerie van WVC.

INV.NR. 608, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, C. Rubrieken van het Secretariaat, g. 1992. Min van Justitie

INV.NR. 610, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, C. Rubrieken van het Secretariaat, g. 1992. Min van BUZA

INV.NR. 784, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, D. Organisatie van de Vereniging, D. Vanaf de Reorganisatie na 1990

INV.NR.823, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, E. Financiën, b. controle op gesubsidieerde activiteiten, Financiële correspondentie met de ministeries van WVC en Justitie over verantwoording en verrekening van subsidiegelden.

Stukken betreffende het werkoverleg met bureaus van het ministerie van Justitie. 1988-1992

INV.NR. 884, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, D. Organisatie van de Vereniging, I. Secties en Projecten.

Stukken betreffende het werkoverleg met bureaus van het Ministerie van Justitie. 1988-1992.

INV.NR. 924, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, J. Afdelingen, B. Centrale afdelingen rechtsbijstand, 5. Asielzoekers en opvangcentra (OC)

Ingekomen stukken betreffende "afgedane procedures" inzake in eerste instantie afgewezen `asielaanvragen. 1991-1992

INV.NR. 1028, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, , J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers). 4. Opvang

Stukken betreffende protesten van VluchtelingenWerk en anderen tegen de nieuwe asielprocedure. April - augustus 1991

INV.NR. 1048, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, , J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers).

Archief van het Joegoslavië-project. 1992-1993 1048 Correspondentie en stukken van het projectoverleg. 1992.

INV.NR. 1034, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, , J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers), 4. Opvang

Stukken betreffende wijzigingen van de Regeling Opvang Asielzoekers en de invoering van de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden. 1989-1993

INV.NR. 1035, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, , J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers), 4. Opvang

Correspondentie met het Minderhedenberaad. Het NCB, en inzake het minderhedenbeleid van het ministerie van Binnenlandse Zaken.

INV.NR. 1049, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, , J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers).

Correspondentie met andere verenigingen en organisaties over de opvang van Joegoslaven. 1992-1993.

INV.NR. 1050, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers).

Verslagen van het overleg in het projectteam. Juli 1992 - december 1993.

INV.NR. 1052, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers).
Verslagen van het overleg in het projectteam. december 1992 - april 1993

INV.NR. 1053, IX Vereniging VluchtelingenWerk Nederland, J. Afdelingen, C. Vluchtelingenopvang in de praktijk: centrale afdeling opvang en integratie (met voorgangers).

Ingevulde enquêteformulieren door gastgezinnen van opgevangen Joegoslaven. 1993.

Handelingen Tweede Kamer

Verslag der handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal 1991-1992, 22704, ordernummer 1.

Secundair

van Baalem, A., 'Asiel in wonderland: De patriarchalisering van vluchtelingen' *Tijdschrift voor vrouwenstudies* 18:4 (197) 418-432.

Binderkrantz, A.S., 'Interest group strategies: Navigating between privileged access and strategies of pressure', *Political Studies* (2005) 53:4, 694-715.

Binderkrantz, A.S., Christiansen, P.M., Pedersen, H. H., 'Interest group access to the bureaucracy, Parliament, and the Media', *Governance* (2015) 28:1, 95-112.

Blom, J.C.H. en Romijn, P., *Srebrenica: een 'veilig' gebied. Reconstructie, achtergronden, gevolgen en analyses van de val van een Safe Area* (Nederlands Instituut voor Oorlogsdocumentatie (NIOD), Amsterdam 2002).

M. Boldwijn en G. de Mooij, 'Ex-Joegoslaven zijn een succesverhaal', *De Volkskrant*, 24 september 2015.

van Boven, T.C., e.a., *Asielzoekers en mensenrechten* (Leiden 1987).

P. Burstein en A. Linton, 'The Impact of Political Parties, Interest Groups, and Social Movement Organizations on Public Policy: Some Recent Evidence and Theoretical Concerns' in: *Social Forces* 81:2 (2002) 381-408.

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

Dür A., & Mateo, G. (2013). 'Gaining access or going public? Interest groups strategies in five European countries', *European Journal of Political Research*, 52:660-686.

- Geuijen, K., *De asielcontroversie. Argumenten over mensenrechten en nationale belangen* Vol. 14 (Amsterdam 2004).
- Goudappel, F. en Hoevenaars, J., ‘Het Nederlandse asiel- en migratiebeleid in botsing met Europa?’ *Instituut Clingendael* (’s-Gravenhage 2012).
- Guiaux, M., e.a., *Uitgenodigde vluchtelingen : Beleid en maatschappelijke positie in nationaal en internationaal perspectief* (’s-Gravenhage 2008).
- Guild, E., ‘International terrorism and EU immigration, asylum and borders policy: the unexpected victims of 11 sept 2001’ in: F. Carr, *Public policy and New European Agendas*.
- Heck, W. en Leijendekker, M., ‘Dit is wat je moet weten om de vluchtelingencrisis te begrijpen’ *NRC* (13 september 2015) <http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/14/dit-is-wat-je-moet-weten-om-de-vluchtelingencrisis-te-begrijpen/> (17 september 2015).
- van der Heijden, C., ‘Ons kent ons niet meer’ (versie 25 augustus 2016) <https://www.groene.nl/artikel/ons-kent-ons-niet-meer> (14 januari 2017).
- Hessels, T., ‘Joegoslaven in Nederland’ (versie 1e kwartaal 2015), <https://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/DE5F2076-B793-4BC8-AF47-D05BB654C3E9/0/2005k1b15p098art.pdf> (12 januari 2017).
- Leenders, M., *Ongenode gasten : Van traditioneel asielrecht naar immigratiebeleid, 1815-1938* (Hilversum 1993).
- Lowerly, D., ‘Lobbying influence: Meaning, measurement and missing’ in: *Interest Groups & Advocacy* (2:1 (2013) 1-26.
- Lucassen, J. en Penninx, R., *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders* (Amsterdam 1994).
- Lucassen, L., ‘De vluchtelingen zijn er – profiteer er dan ook van!’, *NRCWeekend*, 12 & 13 september 2015.
- Meijer, L., *Hedy: Feministe, politica, actievoerster* (Amsterdam 2012).
- Meloen, J., e.a., *De opvang van asielzoekers* (Utrecht 1998).
- Van Mierlo, J.G.A., *Belangengroepen in de Nederlandse politiek* (Den Haag 1988)
- NIOD, ‘Samenvatting Srebrenica: een veilig gebied’ (versie 10 april 2002) <http://www.niod.knaw.nl/nl/srebrenica-rapport/perssamenvatting-rapport> 12 januari 2017)

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

Overheid.nl, 'Wijziging Regeling opvang asielzoekers en intrekking van de tijdelijke regeling opvang ontheemden' (versie 9 maart 1994) <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006503/1994-03-09> (15 januari 2017).

Scholten, G.H., 'Belangengroepen' in: A. Hoogerwerf, *Verkenningen in de politiek, deel 1* (Alphen aan den Rijn 1976) 202-215.

den Ridder, J., e.a., 'Burgerperspectieven 2016/2', *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, (juni 2016) , 1-52.

Simon, H.A., 'Notes on the observation and measurement of power' in: *Journal of Politics* 15:4 (1953) 500-516.

UNHCR, 'Asielzoeker' (versie onbekend) <http://www.unhcr.org/nl/wie-we-zijn/wie-we-helpen/asielzoekers/> (15 januari 2017)

van der Woude, M., e.a., 'Crimmigration in the Netherlands' *Law & Social Inquiry* 39:3 (2014) 560-579.

Vermeulen, F., 'Duitsland legt zichzelf op de divan', *NRCWeekend*, 12 & 13 september 2015.

Weiler, R. en Wijnkoop, M., 'Julie hebben de klok, wij hebben de tijd' in: *Tijd en Asiel*, ed: A. Terlouw en K. Zwaan (Nijmegen 2011) 81-112.