

**IN:**

**Website Humanistische Alliantie, maart 2012 - december 2012**

## **Van generositeit naar afschrikking**

### **Van welkom in Nederland naar onuitzetbaren in detentiecentra \***

#### **André Hielkema**

Nederland was tot midden jaren '90 een relatief gastvrij land voor vluchtelingen en vreemdelingen die zich wilden vestigen op een nieuwe plek, weg van oorlog, vervolging en armoede, in de hoop daar een nieuw leven op te kunnen bouwen. Nederland had een goede reputatie: al aan het einde van de zestiende eeuw ontving het de Sefardische Joden uit Spanje en Portugal, en eind zeventiende, begin achttiende eeuw vestigden protestantse hugenoten uit Frankrijk zich in Nederland. Deze laatste groep vreemdelingen werd zelfs ontvangen met uitingen van eer en sympathie. Van de grote steden in de Republiek kregen zij het burgerrecht en tevens belastingvrijdom aangeboden. In de Eerste Wereldoorlog vonden grote aantallen Belgen een veilig thuis in Nederland. In 1956 werden Hongaren opgevangen die gevlucht waren voor het communistische regime en vanaf 1973 verwelkomde Nederland Chilezen die op de vlucht waren voor dictator Pinochet. Maar Nederland was niet voor iedereen gastvrij - de in de jaren 1930 door de nazi's vervolgte joden zagen Nederland als uitwijkmogelijkheid, maar mochten niet binnen komen. Vanaf het midden van de jaren 1990, toen er jaarlijks tienduizenden vreemdelingen naar Nederland kwamen, klonk er een nieuw geluid: ten aanzien van asielzoekers, gezinsherenigers, gelukzoekers en statelozen begon Nederland met een beleid van afschrikking. Detentiecentra en lange, ingewikkelde asielprocedures moesten vreemdelingen demotiveren om hierheen te komen. Met de Nederlandse gastvrijheid was het toen gedaan.

#### **Verantwoordelijkheid**

Er zijn altijd mensen op de vlucht geweest. Op sommige plekken waren ze welkom, op andere niet, en op veel andere plaatsen werden ze als vluchteling en vreemdeling min of meer gedoogd. Nederland was vaak één van de wijkplaatsen, waar relatief veel vluchtelingen hoopten een nieuw leven op te kunnen bouwen. Aan de grens melden zich jaarlijks uit de hele wereld duizenden medemensen in nood, met een

andere taal en andere zeden en gewoonten. Het was en is aan de Nederlandse overheid om dit proces beheersbaar te houden. Het doel is om vreedzaam samen te leven. De inburgering van de vreemdelingen in Nederland is daarbij van belang en die 'inburgering' beperkt zich niet tot taalonderwijs, maar betreft in bredere zin bijvoorbeeld ook de traumazorg door Nederlandse hulpverleningsinstanties voor toegelaten asielzoekers, die de meest gruwelijk denkbare ervaringen kunnen hebben ondergaan. Het gaat om lichamelijke ontberingen, martelingen, persoonlijke verliezen en gruwelijkheden waar maar weinig Nederlanders zich een voorstelling van kunnen maken. Het laatste maakt de verantwoordelijkheid van de Nederlandse instanties die zich buigen over het toelatingsbeleid van vreemdelingen, moeilijk en zwaar. Want aan de andere kant is er ook de vraag, of dit formidabele vluchtelingenvraagstuk, waar Nederland verder geen schuld aan heeft en weinig aan kan doen, voor Nederland niet te groot is. Het gaat dan onder andere om:

- de juridische capaciteit om al die vreemdelingenrechtzaken (ook financieel) te kunnen behappen;
- het feitelijk onderdak kunnen verlenen aan alle vreemdelingen;
- het feitelijk, letterlijk kunnen laten integreren van zoveel vreemdelingen (traumazorg, ((taal-)) onderwijs, arbeidparticipatie);
- de mogelijkheid de hele Nederlandse samenleving ervan te overtuigen dat de integratie van de huidige vreemdelingen op termijn succesvol zal zijn.

### **Afwegingen**

Op deze vragen kan vooralsnog niet onverkort positief geantwoord worden. Ten aanzien van de stroom van vreemdelingen die in Nederland een wijkplaats zoeken, zijn er dus de bekende vragen:

- waar moeten ze allemaal verblijven?
- hoe een eerlijke rechtsgang voor alle vreemdelingen te verzekeren?
- hoeveel vreemdelingen kan een klein land cultureel 'verdragen'?
- is er geld genoeg om zo'n grote instroom van vreemdelingen te bekostigen, met name ook als het gaat om traumazorg en de noodzakelijke sociaal-economische participatie?

De antwoorden op deze vragen lopen in de Nederlandse publieke discussie al decennia - in wat extreme bewoordingen - uiteen van: 'Nederland is dichtbevolkt, eigenlijk nu al vol en niet in staat de problemen van de hele wereld op te lossen', tot: 'Nederland is een welvarend land dat niet mag toestaan dat er gesold wordt met mensen in een zo grote nood, en dat voor hen alles wat mogelijk is, moet doen.'

Dit zijn afwegingen die van grote invloed waren en zijn op de posities die de Nederlandse overheid koos in het kader van de brede problematiek van vreemdelingen en vluchtelingen in ons land.

### **Afschrikking**

Nederland voert ten aanzien van asielzoekers, vluchtelingen en vreemdelingen sinds meer dan twintig jaar een beleid dat hen demotiveert om naar ons land te komen. Zo verscheen er in het midden van de jaren 1990, op 30-11-1994, in het dagblad Trouw een - althans in die dagen opmerkelijk - artikel met de kop 'Asielzoekers moeten afgeschrikt'. Dat was een nieuw geluid. Het stuk was toen een duidelijke uiting van

de tendens dat het met de aloude Nederlandse internationale openheid en gastvrijheid gedaan was. Het artikel onder de genoemde kop werd als volgt geïntroduceerd: 'Prikkelraad, muren en mijnen helpen niet en zijn ethisch verwerpelijk. De afschrikking voor asielzoekers die deze kant op willen, moet psychologisch worden. Bij het pakken van de eigen bedoening, als daar al sprake van is, dient de vluchteling al te denken: Nee, toch maar niet; in dat land (Nederland) maak ik geen kans.'

Nederland liep in die tijd met dit soort opvattingen over asielzoekers en vreemdelingen overigens waarschijnlijk niet uit de pas met de rest van Europa. De gebruikelijke gedachte daarbij was en is, dat als andere landen van de Europese Unie hun grenzen stukje bij beetje of helemaal sluiten, en wij niet, Nederland het afvoerputje voor alle asielzoekers wordt. Dat is wel het 'waterbed-model' genoemd: sluit het ene Europese land de grenzen meer dan het andere, dan gaan - na verloop van enige tijd - asielzoekers naar het Europese land dat de regels nog niet heeft aangescherpt.

### **Welkom**

Tegenover het genoemde artikel in Trouw uit 1994 over asielzoekers die moeten worden afgeschrikt, staat een andere Nederlandse traditie, een traditie van gastvrijheid en generositeit tegenover vluchtelingen en vreemdelingen. Denk aan de Sefardische Joden uit Spanje en Portugal die hier aan het eind van de zestiende eeuw naar toe kwamen, en aan de protestantse hugenoten uit Frankrijk, eind zeventiende, begin achttiende eeuw. Deze laatste groep vreemdelingen werd, zoals gezegd, in de Republiek zelfs ontvangen met uitingen van eer en sympathie. Van de grote steden in de Republiek kregen zij het burgerrecht en tevens belastingvrijdom aangeboden. Dat gebeurde niet alleen uit humanitaire overwegingen in verband met de godsdienststrijd tussen katholieken en protestanten in die periode, maar ook omdat deze Franse vluchtelingen voor het merendeel een zeer gewenste actieve en vernieuwende rol in de economie speelden, als kooplieden, ambachtslieden en geleerden. Hun aanwezigheid hier zou de Republiek profijt opleveren. Al deze immigranten raakten geïntegreerd in de Nederlandse samenleving.

Bij de gastvrijheid van Nederland kan verder ook gedacht worden aan de grote aantallen Belgen die in Nederland een veilig heenkomen vonden in de Eerste Wereldoorlog. Een veel slechtere bejegening van Nederland viel de in de jaren 1930 door de nazi's vervolgte joden ten deel, die Nederland als uitwijkmogelijkheid zagen, maar hier niet binnen mochten komen. Weer anders werden door Nederland in 1956 Hongaren opgevangen die gevlucht waren voor het communistische regime aldaar, Oegandezers die in 1971 vluchtten voor Idi Amin, alsmede vanaf 1973 Chilezen op de vlucht voor dictator Pinochet.

### **Eigenbelang**

Overigens werd het Nederlands eigenbelang in het migratiebeleid nooit uit het oog verloren: altijd werd eerst gezien hoeveel geld, fysieke ruimte en overlast ermee gemoeid zou zijn. En ook: welke effecten de toelating van vreemdelingen op de concurrentie op de arbeidsmarkt en op de huizenmarkt zou hebben. Soms kwam dat

Nederland niet goed uit en daarmee kan worden vastgesteld dat Nederland nooit alle bedreigden die aan onze grenzen stonden, heeft willen redden.

### **Generositeit**

Nederland is nooit anders dan een migratieland geweest, met bijna altijd een groter aantal immigranten dan emigranten. Tot 1795 bepaalden de steden in Nederland zelf, of die immigranten werden toegelaten. In de Republiek waren de provincies soeverein en daarbinnen tot op zekere hoogte de steden ook. Een nationale Nederlandse identiteit bestond tijdens de Republiek slechts in geringe mate, en er was helemaal geen nationaal vreemdelingenbeleid. Dat maakte het voor vreemdelingen gemakkelijker om hier via de afzonderlijke provincies toegelaten te worden. Op 19 januari 1795 werd de Bataafse Republiek uitgeroepen en daarmee werd Nederland een eenheidsstaat, hetgeen betekende dat regionale en lokale verschillen kleiner werden, het land één wetgeving kreeg en dat er een begin werd gemaakt met natievorming. Op dat moment gold voor korte tijd dat iedere ingezetene van Nederland Nederlander was, ongeacht de herkomst van haar / zijn voorouders. Later moest een vreemdeling genaturaliseerd worden om Nederlander te kunnen worden.

### **Diversiteit**

De registratie van familienamen sinds 1810 laat direct zien dat de Nederlandse populatie qua oorsprong een grote diversiteit vertoont. Veel Nederlandse geslachten en families zijn oorspronkelijk afkomstig uit verre of naburige landen: hun voorouders kwamen als vreemdelingen om de meest uiteenlopende, maar zeer moverende redenen naar wat nu Nederland heet. Veel Nederlanders dragen namen die verwijzen naar hun Zuid-Nederlandse (Belgische), Franse, Duitse en joodse herkomst. Na de jaren 1960 kwamen daar talloze Italiaanse, Spaanse, Griekse, Turkse en Marokkaanse namen bij, immigranten die toen door Nederlandse bedrijven als arbeidskrachten werden geworven in landen rondom de Middellandse Zee. Ook de snel in aantal toegenomen asielzoekers van de laatste decennia van over de hele wereld zijn in principe immigranten.

### **Iedereen vrij om zich hier te vestigen**

In 1815 moest Nederland volgens het plan van het Congres van Wenen worden herenigd met de Zuidelijke Nederlanden, het latere België, waardoor het Verenigd Koninkrijk der Nederlanden ontstond. In de Grondwet van 1815 van dat Verenigd Koninkrijk werd op het gebied van het vreemdelingenbeleid alleen maar bepaald dat aan ingezetenen en vreemdelingen die zich op het grondgebied van het Koninkrijk bevonden, gelijke bescherming van persoon en goed werd verleend. Dit betekende eigenlijk dat het vreemdelingenbeleid voor het Koninkrijk nauwelijks belangrijk was. Pas in 1849 kwam er de eerste Nederlandse Vreemdelingenwet. Tot dan was er geen vreemdelingenbeleid in Nederland. Iedereen kon zich hier in principe vestigen. Het waren in die tijd voornamelijk Duitsers en Belgen die naar Nederland kwamen om hier te werken.

### **Territorium**

Die bereidheid om vreemdelingen toe te laten tot de eigen welstandspositie - de zelf bereikte welvaart en welzijn - impliceert een houding van generositeit. Per definitie kan generositeit echter nooit onbeperkt zijn, omdat uiteindelijk altijd ook het perspectief van het kwetsbare eigenbelang in het spel komt. Er is dan op dat breekpunt behoefte aan een soort territoriumgedrag waarbij noodlijdende vreemdelingen of soms misschien zelfs behoeftige burens ten bate van de eigen welvaart en stabiliteit moeten worden geweerd. Het is op dat moment dat de regulatie van vreemdelingen begint. Het is een eenvoudig gegeven: als er vreemdelingenregelgeving ontstaat, betekent dit impliciet altijd dat de generositeit van een samenleving slinkt.

### **Het begin van het Nederlandse vreemdelingenbeleid**

De eerste Nederlandse Vreemdelingenwet (Wet tot Regeling der Toelating en Uitzetting van Vreemdelingen) die in 1849 door het parlement werd aangenomen, had voornamelijk het weren van armlastige vreemdelingen tot doel. Vanaf de jaren 1840 verkeerde Nederland in verslechterende economische omstandigheden. In verband met de hoge werkloosheid werd gevreesd voor sociale onrust. Ondanks die werkloosheid bleven toch buitenlandse arbeiders, vooral Duitsers, naar Nederland komen voor werk dat er eigenlijk niet was. De dreigende onrust hierover onder de eigen bevolking en de werkloosheid onder de vreemdelingen vormden voor de overheid de aanleiding om meer dan voorheen stil te staan bij de kwestie van de toelating van vreemdelingen.

Het debat in het parlement resulteerde in een vreemdelingenwet die vooral tot doel had armlastige vreemdelingen - aangeduid als schorriemorrie - te weren. De vrees dat deze armen ten laste van de schatkist zouden komen, was de belangrijkste reden voor wet- en regelgeving in de negentiende eeuw. Maar iedereen die wel zelf in zijn bestaan kon voorzien, mocht Nederland gewoon blijven binnenkomen.

### **Buffer**

In de Vreemdelingenwet van 1849 werd voor het eerst wettelijk vastgelegd, welke vreemdelingen in Nederland toegang hadden en wie ongewenst was. Volgens deze Vreemdelingenwet moest iedereen die beschikte over een geldig paspoort (met visum) en over voldoende middelen van bestaan toegelaten worden. Vreemdelingen die niet beschikten over een paspoort of geld hoefden echter niet altijd weggestuurd te worden. De nieuwe Vreemdelingenwet kon dienen als buffer tegen de komst van buitenlandse zwervers en bedelaars die met name een belasting vormden voor het Nederlandse platteland en de grensplaatsen. Maar als vreemdelingen er betrouwbaar uitzagen en voldoende mogelijkheden hadden om werk te vinden, mochten ze de Nederlandse grens toch wel over. Er was in Nederland voor sommigen voldoende werk: het was niet de bedoeling om buitenlandse seizoenarbeiders en andere arbeidsmigranten tegen te houden. Vreemdelingen zonder bestaansmiddelen konden echter volgens de wet nu inderdaad worden uitgezet.

### **Gastvrijheid**

Het is anno 2012 wellicht merkwaardig dat er in 1849 bij veel leden van het parlement verontwaardiging was over de toelatingseis dat de immigrant direct bij

binnenkomst van Nederland al voldoende middelen van bestaan had. Men vroeg zich toen af: Valt een dergelijke toelatingseis te rijmen met het principe van gastvrijheid? Moest een vreemdeling al direct al datgene bij zich hebben - voldoende middelen van bestaan - dat hij in de ogen van zijn gastheer nodig had? Is dat niet een vorm van gastvrijheid die eigenlijk moet worden uitgelegd als wens om vrij te zijn van gasten? Dat is toch geen gastvrijheid?!

Bovendien meenden verschillende Kamerleden dat dit vreemdelingenbeleid tot willekeur zou leiden, omdat de controle op de middelen van bestaan van vreemdelingen erg lastig zou zijn. Omgekeerd zou een vreemdeling met aantoonbaar voldoende middelen van bestaan direct in Nederland moeten worden toegelaten en niet kunnen worden beoordeeld aan de hand van staatsveiligheidscriteria. En hoe zat het dan met politieke vluchtelingen zonder paspoort - een paspoort dat ze als dissident in hun land niet konden krijgen? Een deel van het Nederlandse parlement koos in 1849 voor het traditionele vrije personenverkeer, maar de meerderheid stemde toch voor het wetsvoorstel. De nieuwe vreemdelingenwet kon dienen tegen de verpaupering, als buffer tegen de komst van buitenlandse zwervers en bedelaars die met name een belasting vormden voor het Nederlandse platteland en de grensplaatsen.

Met deze eerste Vreemdelingenwet werden vreemdelingen in Nederland overigens niet rechteloos. Het was een vrij liberale wet die geen vrijheidsbepalende of -ontnemende maatregelen kende. In beginsel was iedere vreemdeling welkom, zolang hij over voldoende geld beschikte en de samenleving geen overlast bezorgde. Er was dus oog voor het klassieke Nederlandse recht op asiel en de klassieke Nederlandse 'gastvrijheid' voor vreemdelingen. Desalniettemin: de Nederlandse gastvrijheid gold niet meer 'Absoluut', maar was voortaan in te krimpen of op te rekken, al naar gelang de omstandigheden.

### **Wederkerigheid**

Overigens valt te vermoeden dat in de jaren voor de Europese Unie geboren werd en ook al in de negentiende eeuw door de makers van het beleid ten aanzien van vreemdelingen in Nederland op de achtergrond rekening gehouden werd met eventuele repercussies voor de positie van Nederlandse arbeiders in het buitenland. Dat had te maken met de grote mate van wederkerigheid in het vreemdelingenverkeer: Nederlanders trokken vooral naar Duitsland en België, terwijl het overgrote deel van de vreemdelingen in Nederland afkomstig was uit deze buurlanden. In de verwachting dat Nederland vanwege de groeiende bevolking altijd aangewezen zou zijn op buitenlandse arbeidsmarkten, pleitten beleidsmakers voor zoveel mogelijk open grenzen. Zelfs in perioden dat de werkgelegenheid voor Nederlanders in het buitenland afnam, was men zeer voorzichtig met regelgeving die de toelating en tewerkstelling van vreemdelingen zou bemoeilijken, uit vrees voor repercussies voor Nederlandse onderdanen die in het buitenland hun geld verdienen of wilden verdienen. Dit aspect van wederkerigheid in het vreemdelingenbeleid op het gebied van toegang tot de verschillende arbeidsmarkten mag niet miskend worden.

### **Belgische vluchtelingen in de Eerste Wereldoorlog**

België werd door Duitse troepen binnengevallen op 4 augustus 1914. Op 20 augustus veroverden zij Brussel en op 10 oktober Antwerpen. Tijdens hun opmars maakten de Duitsers zich schuldig aan talloze gruwelijke, geweldadige incidenten tegen de burgerij, waaronder brandstichtingen en executies. Burgers werden gefusilleerd, omdat ze wapens in huis hadden. Ook vrouwen, kinderen en bejaarden behoorden tot de slachtoffers. Dit soort verschrikkelijke oorlogsmisdaden tegen onschuldige burgers hebben zich vooral voorgedaan in de eerste weken van de oorlog. Daarna voelden de Duitsers zich niet meer bedreigd door Belgische burgers. Desalniettemin was de paniek onder de burgerbevolking zo groot dat in de eerste maanden van de oorlog meer dan een miljoen Belgen naar het neutrale Nederland vluchtten, 500.000 via Noord-Brabant, 400.000 via Zeeland en 100.000 via Limburg. Onder de vluchtelingen bevond zich nota bene de hele bevolking van de stad Antwerpen en haar omgeving.

### **Overspoeld**

Bij de Nederlandse bevolking wekten de Duitse oorlogsmisdaden in België in die dagen van 1914 grote weerzin op. Er werd zeer meegeleefd met de Belgische vluchtelingen voor wie door particuliere hulporganisaties direct al in augustus 1914 geld, voedsel en kleding werd ingezameld. Die hulporganisaties konden de zorg voor de vluchtelingen echter al snel niet meer aan, waarna de Nederlandse overheid deze taak overnam. Het uitgangspunt daarbij was - zo werd nadrukkelijk in de Nederlandse Troonrede van 15 september 1914 gesteld - dat Nederland alle vluchtelingen die binnen zijn grenzen kwamen, onvoorwaardelijk zou helpen. En dit is ook gebeurd: iedereen werd toegelaten, ook toen de zuidelijke grensstreek van Nederland begin oktober 1914 door een enorme stroom vluchtelingen werkelijk overspoeld werd. Aan de bereidheid om alle Belgische vluchtelingen op te vangen lag het besef ten grondslag dat Nederland zich zeer bevoorrecht voelde buiten de oorlog te kunnen blijven. Aan de hand van de Vreemdelingenwet van 1849 had men ten aanzien van de Belgische vluchtelingen een strikter toelatingsbeleid kunnen voeren, maar de wet werd door de Troonrede van 1914 de facto buiten werking gesteld.

### **Onze burens**

Tal van instanties, met name ook het Nederlandse leger, hielpen de vluchtelingen bij onder andere huisvesting en voedselvoorziening. Het leger zorgde voor de inrichting van openbare gebouwen en grote legertenten als voorlopig onderkomen voor de vluchtelingen. Voor de medische zorg werden militaire artsen ingeschakeld. In eerste instantie werd getracht de vluchtelingen, met name die uit Antwerpen, snel naar huis te laten terugkeren. Over de veiligheid in die stad werd direct na de val ervan onderhandeld tussen het stadsbestuur van Antwerpen en de Duitsers, en al op 15 oktober 1914 riep dat stadsbestuur de naar Nederland gevluchte Belgen op om terug te keren, omdat het weer veilig was in Antwerpen. In november 1914 probeerden ook de Belgische en de Nederlandse regering de vluchtelingen gerust te stellen. Veel vluchtelingen gingen toen inderdaad terug naar België, maar begin 1915 was ook duidelijk, dat ongeveer 105.000 Belgische vluchtelingen het einde van de oorlog in Nederland wilden afwachten. Zij werden over heel Nederland verspreid en voor hen

werden door de Nederlandse overheid goede en blijvende voorzieningen opgezet voor levensonderhoud en huisvesting.

Al met al kan de houding van de Nederlandse bevolking en de Nederlandse regering ten opzichte van de Belgische vluchtelingen gastvrij, altruïstisch en genereus worden genoemd. De generositeit hing samen met het feit dat de Belgen onze burens waren, en geen vreemden, en dat zij één groep vormden, op de vlucht voor dezelfde vijand. In de loop van de Eerste Wereldoorlog werd dit idealisme, de verbondenheid met onze Belgische burens, bij de Nederlandse bevolking overigens wel wat minder, toen er hier in 1917 en 1918 schaarste aan eerste levensbehoeften was. Het schaarse voedsel moest met de Belgische vluchtelingen gedeeld worden. Verder hebben zich op lokaal niveau wel eens wrijvingen voorgedaan, als Nederlandse arbeiders met afgunst naar voorzieningen voor de vluchtelingen keken, bijvoorbeeld wanneer het ging om uitkeringen, huisvesting en werkgelegenheid. Eind november 1918 werden voorbereidingen getroffen om de laatste nog in Nederland verblijvende vluchtelingen te repatriëren en in de eerste maanden van 1919 werden die allerlaatsten naar België teruggebracht.

### **Ontredderd Europa**

Na de Eerste Wereldoorlog kwam er een einde aan de liberale toelating van vreemdelingen in Nederland. Gedurende en direct na die oorlogsjaren werd Nederland met steeds andere groepen vluchtelingen uit verschillende gebieden van herkomst geconfronteerd: naast de Belgen, vanuit Duitse krijgsgevangenenkampen ontsnapte of vrijgelaten Russen, Polen of Serviërs, alsmede deserterende soldaten uit Duitsland of andere landen, die de zo gekoesterde en fragiele Nederlandse neutraliteit in gevaar konden brengen. Bovendien zwermden massa's statelozen uit de voormalige Oostenrijkse en Turkse rijken - etnische groepen voor wie het Verdrag van Versailles geen eigen staat geschapen had - uit over Europa, ook naar Nederland.

In 1918 wordt een in economisch en politiek opzicht ontredderd Europa tevens geconfronteerd met grote sociale onrust, stakingen, rellen en opstanden; zelfs in Nederland dreigt revolutie. Anarchisten en revolutionaire Bolsjewieken en Spartakisten verspreiden zich over het continent en komen ook naar Nederland. De angst voor deze grote sociale onrust was voor de Nederlandse overheid een belangrijke reden om een nieuw vreemdelingenbeleid te ontwikkelen.

### **Vreemdelingen reguleren**

Daar kwam in dit tijdsgewricht nog een andere reden bij, namelijk dat vanaf het einde van de negentiende eeuw de staat op sociaal en economisch terrein een grotere rol in de samenleving was gaan spelen - een proces dat een aanzienlijke versnelling onderging tijdens de Eerste Wereldoorlog - en dat de basis vormde voor de uitwaaiering van de Europese moderne welvaartsstaat. Zo maakte de staat vanaf het begin van de twintigste eeuw een begin met de regulering van de arbeidsmarkt en stelde zij zich tevens garant voor het aanvullen van de werkloosheidsfondsen van de vakbonden. Toen de staat eenmaal participeerde in werkloosheidsregelingen, was de staatsbemoediging met de arbeidsmarkt aan de orde, en dus ook met de werkgelegenheid van Nederlanders. Als gevolg hiervan werd in toenemende mate de

noodzaak gevoeld om onderscheid te maken tussen de eigen staatsburgers en vreemdelingen, ook opdat vreemdelingen op de Nederlandse arbeidsmarkt gereguleerd konden worden.

### **De wetgeving uit 1918**

In het licht van deze ontwikkelingen kwam in 1918 de Wet Toezicht Vreemdelingen tot stand en het daarop gebaseerde Vreemdelingenreglement. Het wetsontwerp van 22 april 1918 was een poging om via wetgeving meer greep te krijgen op de verwachte toestroom van grote aantallen vreemdelingen en vluchtelingen. De essentie was, dat de Kroon de bevoegdheid kreeg om voorschriften met betrekking tot vreemdelingen uit te vaardigen via algemene maatregelen van bestuur. Bovendien werd de mogelijkheid geschapen om vreemdelingen die gevaarlijk geacht werden voor de openbare orde en veiligheid, uit Nederland te verwijderen. Verder konden tegen vreemdelingen die een bepaalde verblijfplaats toegewezen hadden gekregen, disciplinaire maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld een strenger toezicht of beperkte bewegingsvrijheid. De wet bood verder onder andere uitgebreide mogelijkheden tot straatcontroles en voorzag in het verstrekken van identiteitskaarten voor geregistreerde vreemdelingen. In het laatste artikel van het wetsvoorstel werd overigens wel benadrukt dat de wet slechts bedoeld was voor de toenmalige 'buitengewone omstandigheden'. Zouden die zijn verdwenen, dan zou door de regering aan het parlement worden voorgesteld de wet op te heffen.

### **Veiligheid van de staat versus de rechtszekerheid van de vreemdeling**

Over het wetsontwerp waren er in de Tweede Kamer twee meningen. Een deel van de Kamerleden meende dat de bevoegdheden van de regering te ver gingen en de 'rechten der persoonlijke vrijheid' die vooral tegenover vreemdelingen hoog moesten worden gehouden, in het gedrang zouden komen. Om die reden zou de onafhankelijke rechter over het al dan niet toelaten van vreemdelingen moeten beslissen, en niet - zoals het op dat moment in de praktijk geregeld was - de inspecteur van de marechaussee of een politiecommissaris, op eigen gezag. Er moesten voldoende waarborgen zijn voor rechtsbescherming van vreemdelingen in het licht van de aloude Nederlandse gastvrijheid en het recht op asiel. Andere leden van de Tweede Kamer hadden de opvatting dat in de 'buitengewone omstandigheden' op dat moment na de oorlog een beroep op de persoonlijke vrijheid van ondergeschikt belang was. Zij stelden de veiligheid van de staat boven de rechtszekerheid van de vreemdeling. Ze wilden niet dat vreemdelingen bij de Nederlandse rechter in beroep konden gaan tegen beslissingen van de politie. Er werd naar hun mening niet getornd aan de Nederlandse gastvrijheid, maar er werd slechts gewaakt tegen misbruik daarvan. De strengere wet van 1918 werd aanvaard en bleef tot 1967 van kracht. Het belangrijkste gevolg van de wet was dat de vluchtelingen- en asielkwestie sindsdien voortdurend op de politieke agenda staat.

### **De jaren 1920 en 1930**

Toen de revolutiedreiging afnam en de naoorlogse internationale situatie zich stabiliseerde, werd de roep tot herstel van het vrije grensverkeer direct steeds luider. Al in 1919 werd de meldings- en registratieplicht van vreemdelingen versoepeld en in

1922 kwam de meldingsplicht zelfs helemaal te vervallen. In de jaren 1924-1925 waren volgens veel Kamerleden de internationale omstandigheden zodanig verbeterd dat volgens hen de opheffing van de Wet Toezicht Vreemdelingen uit 1918 kon worden overwogen. Dat gebeurde echter niet. In 1927 ging het voor vreemdelingen die naar Nederland wilden komen, zo: eerst vervoegde hij zich bij de Nederlandse consul in zijn land die hem een visum in zijn paspoort gaf. Met deze machtiging van een vertegenwoordiger van de Nederlandse overheid die overigens nog geen toelatingsbewijs was, kwam de vreemdeling vervolgens aan bij de Nederlandse grens. Hij toonde zijn paspoort en kon de grens passeren. Ook nu was hij nog niet toegelaten: hij moest zich melden bij de politie in de Nederlandse plaats waar hij wilde verblijven. Maar zelfs als de politie daar akkoord ging met zijn verblijf, was hij nog geen toegelaten vreemdeling in Nederland, omdat hij nog niet in het bezit was van een reis- en verblijfspas. Deze werd niet uitgereikt, waardoor er formeel in Nederland geen officieel toegelaten vreemdelingen voorkwamen en deze dus ook geen beroep konden doen op de rechtsbescherming die de Vreemdelingenwet eigenlijk zou kunnen bieden. De beslissing over uitzettingen lag in handen van de politie; in 1926 waren dat er 2710. De politie kon in deze zonder normen, zonder procesrecht en zonder openbaarheid opereren. Een bizarre situatie.

Midden jaren twintig was het grensverkeer formeel versoepeld en vooral afhankelijk van het bezit van geldige papieren. Dat veranderde toen in de jaren 1930 de eerste groepen vluchtelingen uit Duitsland en Oost-Europa zich meldden. Deze vluchtelingen dienden niet alleen geldige papieren te hebben, maar werden ook als economische immigranten beschouwd. Er werd streng getoetst, of de vreemdeling voldoende bestaansmiddelen had. Om hier te kunnen blijven moesten vluchtelingen aantonen dat ze in hun levensonderhoud konden voorzien. Dit werd steeds lastiger gemaakt, in 1934 door een vergunningstelsel voor vluchtelingen inzake de arbeid die zij mochten verrichten, en in 1936 door het vreemdelingentoezicht te vergroten.

### **Arbeidsmigranten**

Het beleid was echter niet voor alle groepen vreemdelingen even streng. Van grote betekenis was de wederkerigheid in het migratieverkeer: de meeste vreemdelingen kwamen uit België en Duitsland, terwijl veel Nederlanders voor korte of langere tijd als arbeidsmigranten naar deze buurlanden trokken. Migranten uit buurlanden hadden, door bilaterale afspraken over een gunstige behandeling van wederzijdse onderdanen, betrekkelijk weinig last van het steeds restrictievere Nederlandse vreemdelingenbeleid.

Een uitzondering zijn de joodse vluchtelingen, die niet langer de bescherming kregen van hun eigen regering. Nederland kon daardoor tegen Duitse joden streng optreden zonder dat dit repercussies had voor Nederlandse arbeiders in Duitsland. Deze specifieke dimensie, de wederkerigheid in het migratieverkeer en de onderlinge afspraken daarover, is, zoals hierboven aangegeven, een belangrijk aspect in de geschiedenis van de vreemdelingenproblematiek in Nederland.

### **Nederland gesloten**

Voor wat betreft de mensen die na 1936 voor de nazi's vluchtten: in feite werden toen alleen nog bemiddelde vluchtelingen in Nederland toegelaten, en wel als

emigranten, mensen die ook weer weg zouden gaan uit Nederland. Voor anderen gold dat zij moesten bewijzen dat hun leven (in Duitsland) direct gevaar liep. Dat concrete bewijs was echter bijna niet te leveren. In 1937 werd de regering bij wet gemachtigd de oprichting van ondernemingen door buitenlanders te beperken of zelfs te verbieden. De wet werd hoofdzakelijk toegepast op die sectoren waartoe joodse vluchtelingen zich aangetrokken voelden, zoals confectie en handelsagenturen. De deur die toegang gaf tot Nederland ging in 1938 nog verder dicht, toen besloten werd alle mensen zonder geldige papieren over de grens te zetten. Het hebben van voldoende middelen van bestaan speelde geen rol meer. Alleen bij diegenen die konden aantonen dat ze concreet gevaar liepen, werd afgezien van uitzetting.

### **Generositeit in de knel**

Morele principes, openbare rust en veiligheid, internationale betrekkingen en economische belangen waren in de negentiende eeuw de factoren die een rol hebben gespeeld in de besluitvorming ten aanzien van het vreemdelingenbeleid. In de jaren '20 en '30 is er een mengeling van al deze factoren, maar het gewicht van elke factor afzonderlijk was afhankelijk van het politiek-economische klimaat van het moment. Daarbij moet worden geconcludeerd dat het recht op asiel als principieel recht slechts een beslissende rol speelde, wanneer de belangen van de staat niet geschaad werden. Aangezien in de jaren 1930 voor de Nederlandse regering de nationale en internationale belangen de hoogste prioriteit hadden, raakte de generositeit van Nederland zoals die bijvoorbeeld had gegolden tegenover de Belgische vluchtelingen in de Eerste Wereldoorlog, danig in de knel.

### **Joodse vluchtelingen in de jaren 1930**

In januari 1933 kwam Adolf Hitler met steun van conservatieven en nationalistische krachten in de Weimar-republiek aan de macht. Twee maanden later al verleende de Rijksdag dictatoriale bevoegdheden aan de nieuwe kanselier naar aanleiding van de Rijksdagbrand, waarvoor de communisten verantwoordelijk werden gesteld. Daarmee was het Derde Rijk een feit. Het belangrijkste element in Hitlers nationaal-socialistische ideologie was het antisemitisme. Dat was geen exclusief Duits verschijnsel, maar in Duitsland appelleerde het aan de sentimenten van vrijwel alle klassen in de economisch geruïneerde en politiek instabiele republiek van Weimar. Het antisemitisme suggereerde eenvoudige oplossingen voor ingewikkelde problemen. De joden werden verantwoordelijk gehouden voor alles wat in het recente verleden in Duitsland was misgegaan. Het doel van de joden zou de ondergang van de arische volken zijn. Het germaanse ras had volgens de nazi's geen andere keuze dan de strijd aan te binden met het 'joodse gevaar', en dat gebeurde.

### **Vogelvrij**

De Neurenbergse rassenwetten van 1935 beroofden de 600.000 tot 700.000 joden van alle burgerrechten en verboden huwelijken tussen joden en niet-joden. Dat was het begin van de sociale isolatie van en de economische en fysieke terreur tegen de joodse bevolkingsgroep in Duitsland. De joden waren vogelvrij. Het geweld culmineerde in de nacht van 9 op 10 november 1938, de zogenaamde 'Kristallnacht',

in van hogerhand georkestreerde pogroms. Tweehonderd synagogen gingen in vlammen op; 7500 tot 8000 joodse winkels werden vernield en geplunderd; 30.000 joodse mannen werden gearresteerd; en 35 joden werden die nacht vermoord. Voor wie het tot dan toe nog niet had willen geloven, was het nu wel duidelijk: voor de joden was er in nazi-Duitsland geen enkele toekomst.

Tienduizenden joden wilden Duitsland verlaten. In het eerste jaar van het nazi-regime was dat niet zo moeilijk. De Nederlandse vreemdelingenwetgeving verhinderde hun komst niet, zolang ze maar over voldoende middelen van bestaan beschikten, hetgeen in de regel wel het geval was. De Nederlandse overheid ging er vanuit dat de joodse vluchtelingen weer naar Duitsland zouden terugkeren, zodra de excessen van het nieuwe bewind daar over zouden zijn.

Na 1933 werd het steeds moeilijker om Nederland binnen te komen, al was het alleen maar, omdat de meeste joodse vluchtelingen die hier aanklopten, totaal berooid waren. Ze waren in Duitsland financieel geruïneerd door de economische boycot tegen joden. Bovendien stond de Duitse valutawetgeving het over de grens brengen van geldbedragen van enige betekenis niet langer toe.

### **Economische malaise**

Van groot belang bij de totstandkoming van het Nederlandse beleid ten opzichte van de uit Duitsland vluchtende joden was de zeer slechte economische situatie in Nederland. De enorme werkloosheid liet een permanente opvang van armlastige vluchtelingen hier nauwelijks toe. Een toenemende concurrentie op de arbeidsmarkt en op het gebied van huisvesting werd onwenselijk geacht. De jodenvervolging in Duitsland werd gezien in dat licht: de beroerde sociaal-economische situatie in Nederland. Daarmee werd het zich in Duitsland voltrekkende joodse drama onderschat en werden joden vooral als puur economische vluchtelingen beschouwd, omdat ze aanklopten aan de grens van Nederland dat geen middelen had - zo werd gedacht - om hen te helpen. De beroerde financiële toestand waarin de vluchtelingen verkeerden, versterkte die opvatting alleen maar.

### **Antisemitisme in Nederland**

Daarnaast was er ook het antisemitisme in Nederland, enerzijds met de verwachting dat als er grote groepen joden naar Nederland kwamen, deze niet zouden integreren, maar zouden vasthouden aan hun eigen cultuur, en vervolgens dat dit dan weer tot afkeer van de joden bij de Nederlanders en meer antisemitisme in Nederland zou leiden. Verder waren Nederlandse beleidsmakers bang voor verstoring van de diplomatieke en economische betrekkingen met Duitsland, een zeer belangrijke handelspartner. Tenslotte - het argument wordt anno 2012 nog steeds herkend - weigerde de Nederlandse overheid uit de pas te lopen met het terughoudende beleid van andere Europese landen: de Nederlandse grens moest net zo gesloten blijven als die van andere Duitsland omringende landen, omdat anders een oncontroleerbare golf vluchtelingen Nederland zou overspoelen.

### **Gruwelen**

Hoewel Nederland de naam had gastvrij te zijn voor vluchtelingen en bepaald niet xenofob, kan wellicht beter gesproken worden van een gereserveerd soort

onverschilligheid tegenover vreemdelingen: als de Nederlanders er maar geen last van hebben en hadden. Met betrekking tot de joden in Duitsland kwam er in de publieke opinie meer hart voor hen, naarmate meer over de gruwelen van het nazi-regime bekend werd, vooral toen bleek dat die totalitaire staat ook de kerken in zijn wurggreep probeerde te krijgen. Toch was er ondanks die kritischer wordende publieke opinie over het Duitse regime bij de bevolking geen sprake van een permanente belangstelling voor het vluchtelingenprobleem.

Voor het Nederlandse parlement gold hetzelfde: alleen naar aanleiding van incidenten werden vragen gesteld naar het Nederlandse vluchtelingenbeleid van de regering. Minister-president Colijn verwoordde dat beleid in januari 1939 in de Eerste Kamer als volgt: 'Voor een aansporing tot meerdere hulpverlening met een beroep op naastenliefde of Christenplicht is naar het oordeel der Regeering zeker geen plaats. Zij kan zich volkomen vereenigen met de opmerking van [Kamer-] leden, dat de Christelijke politiek in geen deele onbepaalde toelating eischt; zoals terecht wordt opgemerkt, mogen de rechtmatige belangen van het eigen volk dat zelf in hoogst moeilijke omstandigheden verkeert, niet in het gedrang komen.'

### **Economische discriminatie van joden**

Aan de 'behartiging' van die 'rechtmatige belangen' voldeed de regering ruimschoots door de regels voor toelating van vluchtelingen voortdurend aan te scherpen. De Vreemdelingenwet van 1849 die de toelating en vestiging van vreemdelingen regelde, en die in principe ook op de joodse vluchtelingen van toepassing was, kon de vluchtelingenstroom niet indammen. Die wet legde nauwelijks beperkingen op aan de toelating. Vreemdelingen hoefden zich slechts te kunnen identificeren en zij moesten over voldoende middelen van bestaan beschikken. Door bilaterale verdragen die het vrije grensverkeer van arbeiders garandeerden, waren de grenzen voor ingezetenen van de meeste West-Europese landen de facto open, ook voor Duitse ingezetenen.

Aanvankelijk werd het liberale toelatingsbeleid gehandhaafd, al werd vestiging slechts tijdelijk toegestaan. Maar vanaf mei 1934 vaardigde het ministerie van Justitie een aantal circulaires uit die successievelijk probeerden de toelating van vluchtelingen te beperken. Door met circulaires te werken in plaats van met wetgeving slaagde het ministerie erin het parlement zoveel mogelijk te omzeilen en de openbaarheid te mijden. Het verbod op betaald werk voor joodse vluchtelingen was in feite een voortzetting van de economische discriminatie die joden in Duitsland ondervonden. Deze ontwikkeling culmineerde in de beruchte instructie van 7 mei 1938 die werd uitgegeven naar aanleiding van de inlijving van Oostenrijk bij Duitsland: vluchtelingen werden voortaan beschouwd als ongewenste vreemdelingen die de grens niet over mochten en die, als zij illegaal in het land verbleven, uitgeleid dienden te worden.

### **Asielrecht op de helling**

Slechts wie aantoonbaar in levensgevaar verkeerde, werd in Nederland toegelaten. De beoordeling van individuele gevallen werd overgelaten aan de grensautoriteiten. De Vreemdelingenwet was zo, zonder dat er een wetswijziging aan te pas was gekomen, voor de joodse vluchtelingen tot een dode letter geworden.

Na de Kristallnacht, toen tienduizenden joden daadwerkelijk direct met de dood werden bedreigd, werd het beleid nog verder aangescherpt. Volgens nieuwe instructies mochten slechts vluchtelingen worden toegelaten die in levensgevaar verkeerden, verblijf hadden gehouden in de nabijheid van de Nederlandse grens en waren gevlucht met achterlating van have en goed. Hiermee was zelfs het traditionele asielerrecht, dat een veilige toevluchtshaven bood aan fysiek bedreigden, op de helling gezet.

### **Eindeloze toestroom**

Aan de Nederlands-Duitse grensovergangen speelden zich hartverscheurende taferelen af. Mannen smeekten op hun knieën te worden toegelaten, vrouwen vielen flauw, sommigen dreigden met zelfmoord. Een stateloze vrouw die na twaalf dagen lopen meer dood dan levend de grens had bereikt, werd uitgezet. Een man die ernstig was mishandeld en veertien dagen te voet door Duitsland had gezworven, werd in Nederland niet toegelaten, omdat hij geen bewijs voor zijn verwondingen kon geven. Deze toestroom van vervolgte joodse vluchtelingen aan de Nederlandse grens was eindeloos.

Het restrictieve beleid ten spijt zijn in de loop der jaren toch nog enkele tienduizenden joodse vluchtelingen Nederland binnengekomen, legaal en illegaal. De schattingen lopen uiteen van zo'n 20.000 tot 25.000. Daartoe behoorden ook 9.000 joodse vluchtelingen die door regering op grond van een enkele incidentele humanitaire maatregel in 1938 geselecteerd werden. Deze vluchtelingen moesten behoren tot de volgende categorieën: familieleden van in Nederland verblijvende joden, joodse kinderen zonder ouders of Duitse joden 'in ernstig gevaar'. De opvang geschiedde in de regel door het Comité voor Joodsche Vluchtelingen, een particuliere joodse organisatie die ook garant stond voor de kosten van de opvang, maar daarvoor wel vrijwel geheel afhankelijk was van giften. Permanente opvang kon het Comité niet bieden: men streefde een spoedige verdere migratie naar andere landen na voor de joodse vluchtelingen uit Duitsland. Dat was het belangrijkste doel van het joodse vluchtelingenwerk.

### **Ellendig kampeven**

Het tijdelijke karakter van de opvang kwam ook tot uitdrukking in de huisvesting van de vluchtelingen. Wie niet over de middelen beschikte om zelf voor onderdak te zorgen, werd aanvankelijk in hotels, pensions of bij particulieren ondergebracht. De duizenden vluchtelingen die na de gebeurtenissen van 1938 legaal of illegaal naar Nederland kwamen, werden merendeels opgevangen in inderhaast ingerichte kampen. Vooral het regime in de kampen voor illegalen was in de regel zeer hard: strenge bewaking, geen bewegingsvrijheid, geen enkel comfort en er bestond geen enkel begrip voor de motieven van de vluchtelingen. De autoriteiten schenen niet te willen begrijpen dat zich juist onder de illegalen de zwaarst vervolgd bevonden, de inderhaast en in paniek gevluchten, die geen tijd hadden gehad hun emigratie volgens de regels voor te bereiden.

Maar ook het verblijf in de kampen voor legale vluchtelingen was verre van aangenaam. Ook hier in de regel: bewaking, beperkte bewegingsvrijheid, censuur op ingekomen en uitgaande post, dagen die voor het grootste deel in ledigheid werden

doorgebracht. Het kampleven moest ellendig zijn, want het mocht geen potentiële vluchtelingen aanlokken. De overheid wilde ook in ieder geval tegen elke prijs de schijn vermijden dat de vluchtelingen beter af waren dan de Nederlandse bevolking, al was het maar om antisemitische reacties te voorkomen. Bovendien hoopte zij dat de sobere levensomstandigheden de kampbewoners zouden aanmoedigen zo snel mogelijk te emigreren.

### **Het grootste vluchtelingenprobleem in de Nederlandse geschiedenis**

Hiermee is het grootste vluchtelingenprobleem in de Nederlandse geschiedenis, de opvang in Nederland van de joden die in de jaren 1930 vluchtten voor de nazi's, wel op zijn scherpst gesteld: een met genocide bedreigd volk doet een beroep op een volk dat zich geconfronteerd ziet met één van de ernstigste economische crises in zijn bestaan. Hoe ver reikte in zo'n extreme situatie de solidariteit? Niet zo ver. Het oordeel over het Nederlandse beleid in die jaren is hard. Het is 'weezinwekkend' genoemd, 'afstandelijk en onmenselijk', 'gesol met de rechten van vervolgte mensen', 'een beleefde buiging tegenover de NSB', 'benepen en cynisch'. Anderzijds kan inzake het overheidsbeleid ten aanzien van de joodse vluchtelingen uit Duitsland ook gewezen worden op de antisemitische vooroordelen die er ook in Nederland waren, de onderschatting van de ernst van de situatie in Duitsland ('de excessen zouden wel over gaan'), fixatie op de zeer beroerde binnenlandse economische toestand, misplaatste zuinigheid, de angst om een machtige bevriende mogendheid naast de deur voor het hoofd te stoten en het vooruitzicht om permanent te moeten zorgen voor die grote groep joodse vluchtelingen.

De Nederlandse overheid heeft vastgehouden aan het eigenbelang. In vergelijking met de generositeit tegenover de Belgische vluchtelingen in de Eerste Wereldoorlog is er een erg akelig verschil. Bij de komst van de Belgische vluchtelingen, die als burenen werden beschouwd, stond gastvrijheid voorop. Hoewel in 1914 toch echt sprake was van een heuse toestroom, werd niet gerept over 'invasies' of 'karavanen'. Bij de joodse vluchtelingen, die op basis van religie en herkomst als meer afwijkend werden beschouwd en die op een (economisch) erg ongelegen moment naar Nederland wilden komen, was daarentegen geen sprake van gasten en gastvrijheid. Het zou gaan om een 'invasie'. De zeer strenge regelgeving werd nu gerechtvaardigd met talloze verwijzingen naar op handen zijnde invasies en naar bedreiging van de Nederlandse welvaart en cultuur.

### **Ongewenste Duitsers**

Het inmiddels gevallen kabinet Rutte werkt anno 2012 aan beleid waarmee het mogelijk wordt illegale ongewenste vreemdelingen versneld het land uit te zetten. Aan het einde van dit overzicht wordt daar nader op ingegaan, met name waar het de grote groep van onuitzetbaren betreft. Op dit Rutte-beleid is veel kritiek, maar eenzelfde ontwikkeling is in de Nederlandse geschiedenis eerder acuut aan de orde geweest: direct na de Tweede Wereldoorlog wilde de Nederlandse regering circa 25.000 zeer ongewenste vreemdelingen (lees: Duitsers) arresteren en uitzetten. Van betekenis is hier dat de ambtenaren van de vreemdelingendienst in samenwerking met de plaatselijke politie en de Politie Opsporingsdienst (POD) dossiers hadden aangelegd over bijna alle Duitse vreemdelingen in Nederland.

### **Landverraders en collaborateurs?**

De bevrijding van 1945 betekende niet dat alle inwoners van ons land ook daadwerkelijk vrij kwamen. Veel mensen werden direct gearresteerd. Niet alleen NSB'ers, maar ook Duitsers die vaak al ettelijke tientallen jaren in ons land woonden, met Nederlandse vrouwen getrouwd waren en Nederlandse kinderen hadden. De toenmalige minister van justitie besloot dat alle Duitsers Nederland moesten worden uitgezet. Het plan kreeg aanvankelijk bijval, maar later bleken er ook problemen aan vast te zitten.

Als eersten moesten de Duitsers die sinds of direct na 10 mei 1940 in ons land woonden, worden uitgewezen. Het ging daarbij niet alleen om nazi's, maar ook om werkkrachten in de Nederlandse mijnbouw en industrie. Hierna kwam de groep die na 1 januari 1933 ons land binnenkwam aan de beurt. In deze groep zaten zowel de duizenden Duitse dienstboden als de politieke vluchtelingen - gevlucht voor de nazi's -, met inbegrip van joden. En tot slot moesten ook alle overigen vertrekken. Dat zijn duizenden Duitsers die in de jaren '20 de economische ellende van Duitsland hadden verruild voor het toen welvarendere Nederland en veelal werkzaam waren in de mijnen in Limburg, in industrieën in de grensstreek van Gelderland en in de handel in de grote steden in het westen van Nederland. Velen van hen waren getrouwd met Nederlandse vrouwen en hun kinderen waren Nederlands opgevoed, al hadden ze wel de Duitse nationaliteit. In totaal ging het om 25.000 Duitsers.

### **Bezwaar van de geallieerden**

Al snel nadat de plannen bekend werden, maakten de geallieerden - die West-Duitsland bestuurden - bezwaar tegen de Nederlandse plannen. Men was vooral bang dat andere landen door het Nederlandse besluit op ideeën zouden worden gebracht. Gezien de verwoesting van heel Duitsland en de zeer slechte levensomstandigheden op dat moment aldaar zou de opvang van weggestuurde Duitsers uit alle andere Europese staten in Duitsland voor de twee nieuwe Duitslanden teveel kunnen zijn. Nederland stelde daarop de aanvankelijke plannen bij. In de uiteindelijke besluiten werd vastgelegd dat:

- Duitsers die controleerbaar vóór 1940 Nederland waren binnengekomen en zich daarnaast als 'vriend' hadden gedragen (bijvoorbeeld door mee te doen aan het verzet) niet hoefden te vertrekken;
- voor politieke vluchtelingen die na 1933 - het jaar dat Hitler aan de macht kwam - naar Nederland kwamen, een andere regeling zou worden ontworpen.

Voor het overige gingen de voorgenomen uitzettingen gewoon door, omdat het in veruit de meeste gevallen wel duidelijk leek wat er moest gebeuren: mensen die lid waren geweest van de Duitse nazipartij en zich bij het begin van de bezetting in een nazi-uniform hadden vertoond of een hakenkruisvlag hadden uitgehangen, waren fout. Maar er waren ook lastiger situaties. Bijvoorbeeld als iemand werd gedwongen bij de Wehrmacht te dienen, maar zich nooit pro-Duits had opgesteld.

### **3.691 Duitsers**

Ondanks het feit dat de geallieerden zich bleven verzetten, ging de uiteindelijke uitzetting door. De Nederlandse overheid maakte in het najaar van 1946 bekend nog steeds voornemens te zijn om 17.000 Duitsers uit te zetten. Alle aangehouden

Duitsers werden - in afwachting van hun uitzetting - opgesloten in enkele kampen bij de grens. Het grootste kamp dat voor deze actie wordt gebruikt, is kamp Mariënbosch bij Nijmegen. Na een kleine twee jaar worden de kampen voor tijdelijke opvang van Duitsers gesloten. Omdat de staat van oorlog tussen Nederland en Duitsland in 1951 wordt beëindigd, zijn Duitsers niet langer vijanden van de staat. In totaal zijn 3.691 Duitsers na de Tweede Wereldoorlog Nederland uitgezet.

### **Vluchtelingen uit Hongarije in 1956**

Vanaf 24 oktober 1956 vond in de door communisten beheerste Hongaarse staat een anti-communistische opstand plaats. Overal ontstonden arbeidersraden en revolutionaire comités. Het centrale staatsapparaat in Boedapest stortte in. De gematigd communistische regering van Imre Nagy ontkwam er niet aan concessies te doen aan het opstandige Hongaarse volk. Op november 1956 kondigde Nagy zelfs aan dat Hongarije zich niet langer lid achtte van het Warschaupact. Bovendien zou een meer-partijensysteem worden ingevoerd. Aanvankelijk leek Moskou dit te accepteren, maar in de nacht van 3 op 4 november bleek dit toch niet het geval te zijn: Sovjet-tanks maakten een einde aan de Hongaarse opstand. Er trad daarop een nieuwe regering aan, van Janos Kádár, die binnen enkele weken opnieuw begon met de gekende onderdrukking van de bevolking, met arrestaties, processen en executies.

In Nederland werd door de bevolking en door de pers heftig gereageerd op het neerslaan van de Hongaarse opstand door het Sovjet-leger. De actie van dat leger werd vergeleken met de Duitse bezetting van Nederland. De CPN en de met haar verbonden organisaties moesten het ontgelden: ruiten van hun kantoren werden ingegooid en inboedels vernield. Er was verontwaardiging, maar er was ook onmacht. Er werden alleen symbolische protesten geuit, zoals het tijdelijk opschorten van culturele betrekkingen met de Sovjet-Unie en het vermijden van diplomatieke contacten met de nieuwe Hongaarse regering. Dit verschil tussen grote verontwaardiging en minimale daadkracht was ook zichtbaar met betrekking tot de bejegening van de Hongaarse vluchtelingen.

### **Koningin Juliana**

Gedurende de chaotische weken tijdens en na de opstand vluchtten vele Hongaren naar het buitenland. Al vóór het ingrijpen van de Sovjet-Unie op 4 november hadden ongeveer 10.000 mensen het land verlaten, maar na die datum groeide de vluchtelingenstroom snel aan. Uiteindelijk zouden 200.000 mensen de grens oversteken, voordat deze begin december 1956 weer zou worden gesloten. De meesten van de 200.000 Hongaren werden opgevangen in vluchtelingenkampen in Oostenrijk om vandaar te worden doorgezonden naar andere bestemmingen. Het aantal Hongaren dat in Nederland werd opgenomen, zou echter gering blijven, zeker als gelet wordt op de grote woede en verontwaardiging over de Sovjet-inval in hun land in de nacht van 3 op 4 november. Op 5 november 1956 werd namelijk door de regering besloten 1000 Hongaarse vluchtelingen op te nemen. Dat was een snel besluit, want alleen Zwitserland had zich op dat moment nog maar bereid getoond Hongaarse vluchtelingen op te vangen. Het was ook een zuinig besluit, want de opvang van die 1.000 vluchtelingen in Nederland zou door particuliere inzamelingen

moeten worden bekostigd. Op 15 november arriveerden de eerste vluchtelingen in Nederland, in de Utrechtse Jaarbeurshallen; ze werden verwelkomd door koningin Juliana.

### **Van 1000 naar 2000 Hongaarse vluchtelingen**

Belangrijk is te vermelden, dat toen de Nederlandse regering op 5 november besloot 1.000 Hongaarse vluchtelingen op te nemen, er nog vanuit werd gegaan dat er slechts 10.000 vluchtelingen in Oostenrijk waren aangekomen. Het zouden er snel meer worden. Om die reden werd aan Nederland gevraagd het aantal van 1.000 op te nemen Hongaarse vluchtelingen te verhogen. Op 12 november stond er een trein klaar met 1.300 Hongaren die acuut naar een opvangland moest vertrekken. De Nederlandse regering ging akkoord met het voorstel, maar alleen als een volgende groep Hongaarse vluchtelingen naar ander land werd gezonden. Tijdens de ministerraad van 19 november 1956 kwam de verhoging van het aantal op te vangen Hongaarse vluchtelingen opnieuw aan de orde. Premier Drees was er tegen, omdat Nederland al moeite had om de duizenden immigranten uit Indonesië op te vangen. Andere ministers hadden een bredere kijk op de zaak: zij wezen op de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt: 'Wellicht zal door de aankomst van de Hongaarse vluchtelingen langs die weg een oplossing voor het tekort aan arbeiders gevonden kunnen worden.' Drees stemde in met een verhoging van de opname van Hongaarse vluchtelingen naar 2.000.

### **Actief selectiebeleid**

Maar het hield niet op. Op 26 november 1956 werd Nederland opnieuw verzocht een trein met Hongaarse vluchtelingen op te nemen. De Nederlandse regering besloot dat inderdaad te doen, maar alleen op voorwaarde dat die vluchtelingen binnen zes maanden zouden doorreizen naar landen die Hongaarse vluchtelingen zonder beperkingen opnamen, zoals Groot-Brittannië en de Verenigde Staten. Opname in Nederland kon alleen maar tijdelijk zijn en moest bekostigd worden uit particuliere fondsen. Zo ging het niet. Al snel bleek het een illusie te verwachten dat deze laatste groep Hongaarse vluchtelingen door andere landen zou worden 'overgenomen'. Nederland zou het aantal op te nemen Hongaarse vluchtelingen moeten vaststellen op 3.000. Dat was te rechtvaardigen door te verwijzen naar een tekort aan mijnwerkers in de Limburgse mijnen, waar een aantal van de Hongaarse vluchtelingen zou kunnen gaan werken. Er waren voor die vacatures dan geen Italiaanse 'gastarbeiders' nodig die men juist op dat moment wilde gaan werven.

Het aantal van 3.000 Hongaarse vluchtelingen werd in Nederland uiteindelijk niet eens vol gemaakt. Op 18 december 1956 kwam het aantal, na vijf treinzendingen, uit op 2.489. Na gezinsherenigingen werden er uiteindelijk 3.300 tot 3.400 Hongaren in Nederland opgenomen, waarvan er ongeveer 600 na een paar jaar toch weer teruggingen naar Hongarije. 2.000 Hongaarse vluchtelingen verbleven enkele maanden in Nederland om vervolgens door te reizen naar Canada.

### **Nut voor de economie**

Uit het voorafgaande kan worden afgeleid, dat ondanks de woede en verontwaardiging bij de Nederlandse regering, bevolking en pers over de Sovjet-

onderdrukking van de Hongaarse opstand, die Nederlandse regering vooral op de onkosten lette. Het helpen van de vluchtelingen mocht niet veel kosten. Bovendien wenste de regering in de eerste plaats vluchtelingen op te nemen die een nuttige rol konden spelen in de Nederlandse economie. Er werd dan ook een actief selectiebeleid gevoerd. Zo werd er bij de selectie in de Oostenrijkse opvangkampen gekeken naar bekendheid met Nederland van de vluchtelingen, hun politieke achtergrond en hun mogelijkheden zichzelf hier te onderhouden. Later, in december 1956, werd - overigens zonder succes - getracht ervaren mijnwerkers uit de vluchtelingen te selecteren.

### **Bescheiden hulp**

In de West-Europese landen werden in totaal ongeveer 70.000 Hongaarse vluchtelingen opgenomen. Het Nederlandse quotum van 3.000 dat er uiteindelijk kwam, was dus laag. De terughoudende opstelling van de Nederlandse regering in deze hele kwestie van de Hongaarse opstand komt niet overeen met het beeld van Nederland als wijkplaats, als toevluchtsoord voor mensen in nood, als haven van asiel. De in het midden van de jaren '50 nog problematische economische situatie - denk ook aan de grote woningnood - weerhield de regering ruimhariger te denken. 3.000 extra mensen om te verzorgen was het maximum. Daartegenover stond dan weer dat er op dat moment krapte was op de Nederlandse arbeidsmarkt. Dat was het argument om toch 3.000 Hongaarse vluchtelingen te accepteren. Daarmee werd zeer bescheiden hulp geboden aan de nood van het Hongaarse volk.

De Hongaarse vluchtelingen die hier uiteindelijk echt welkom waren, hebben in het algemeen hun plek in de Nederlandse maatschappij weten te vinden. Dat werd vergemakkelijkt, omdat hier vooral jonge Hongaarse mannen kwamen, die zonder veel moeite konden worden opgenomen in de na 1956 expanderende Nederlandse economie.

### **De opvang van Oegandese vluchtelingen vanaf 22 november 1972**

Op 25 januari 1971 pleegt Idi Amin (1924-2003) een coup in Oeganda. Tussen 1971 en 1979 vestigt deze slager van Afrika zich als de beruchtste dictator van het moderne Afrika. Zijn bewind kostte ongeveer 300.000 mensen het leven. In 1962, na de onafhankelijkheid van Oeganda, wordt Idi Amin benoemd tot onderbevelhebber van het leger. Aanvankelijk werkt hij goed samen met president Milton Obote. Hun verhouding verslechtert, als Obote Idi Amin van corruptie beschuldigt. Op 25 januari 1971, tijdens een buitenlands bezoek van de president, grijpt Amin de macht. De militaire leiders die Amins staatsgreep niet steunen, worden onmiddellijk door hem geëxecuteerd. Daarmee zet Idi Amin de toon voor het nieuwe bewind: een alleenheerschappij doordrenkt van moord en marteling.

Op 4 augustus 1972 verklaart Amin dat God hem in een droom opdraagt om ongeveer 40.000 Indiërs en Pakistanen Oeganda uit te zetten. Ze krijgen negentig dagen om Oeganda te verlaten. Deze groep vormt een belangrijk deel van de Oegandese commerciële middenklasse. Het zijn merendeels eigenaren van winkels en bedrijven. Amin beschuldigt de Aziatische gemeenschap in Oeganda ervan dat zij al het geld het land uit smokkelen. Met hun uitzetting wil Amin de welvaart

teruggeven aan de Oegandezers. Velen vluchten naar het buitenland. De Indiase inwoners die achterblijven, worden brutaal uitgemoord door Amin's troepen.

### **Concrete kaders**

Nederland helpt mee aan de opvang van de door Amin via Oostenrijk uitgestoten mensen. Het gaat om opvang-hulp binnen zeer concrete kaders.

Vrijdag 22 november 1972 komen de eerste tachtig Aziatische Oegandese vluchtelingen vanuit Oostenrijk op Schiphol aan. Zij behoren tot een groep van 128 vluchtelingen uit Oeganda die te kennen gaven dat zij in Nederland wilden worden opgenomen. Ze worden ondergebracht in de vakantiebungalow-woonoorden in Bennekom en in Nieuw Millingen en krijgen direct Nederlandse taallessen. Ook kunnen de vluchtelingen direct contact opnemen met de arbeidsbureaus in Nederland om zich te oriënteren op de mogelijkheden om aan het werk te gaan. Onder de vluchtelingen zijn veel vaklieden, zoals schoenmakers en -herstellers, kleermakers, handelslieden en bankemployés, evenals een paar onderwijzers.

Behalve de zorg voor onderdak neemt de Nederlandse regering ook de overige kosten van levensonderhoud en het zakgeld voor zijn rekening. Nederlandse deskundigen geven de Oegandese vluchtelingen voorlichting over hun mogelijkheden hier en hebben in totaal 384 van hen kunnen informeren over ons land en zijn mogelijkheden. Zij gaan daarmee door tot ongeveer 200 tot 250 vluchtelingen zich hebben uitgesproken voor vestiging in Nederland. Ons land wilde op dat moment maximaal 300 Oegandese vluchtelingen opnemen. Men ging niet meteen tot dit maximum om ruimte te hebben voor gezinshereniging. Zo zijn er in Oostenrijk nogal wat onvolledige gezinnen. Nederland verwacht met inschakeling van onder meer het Rode Kruis behulpzaam te kunnen zijn bij eventuele opsporing van vermiste vluchtelingen en zeker bij hereniging.

### **Chilenen vluchten naar Nederland**

Op 11 september 1973 maakte het Chileense leger met een staatsgreep een einde aan de regering van de gekozen socialistische president Salvador Allende. Beelden van het daarop tot concentratiekamp omgevormde nationale stadion van Santiago gingen de wereld rond. In de eerste maanden pakten de militairen 50.000 mensen op. Velen van hen werden gemarteld, terwijl zo'n 2.000 de dood vonden of verdwenen. Intellectuelen en leden van linkse partijen werden vervolgd en zochten onderdak in bevriende ambassades of vluchtten het land uit. Begin jaren 1980 woonden naar schatting 200.000 Chileenen als politieke ballingen buiten hun land. Bijna zeventien jaar dictatuur zou bijna 4.000 doden en vermisten tot gevolg hebben. De Nederlandse regering betreurde de staatsgreep ten zeerste en sprak zijn afschuw uit. De diplomatieke betrekkingen werden echter niet verbroken, onder andere om via de ambassade te kunnen bijdragen aan humanitaire hulpverlening. Verder nam Nederland herhaaldelijk initiatieven om in de Verenigde Naties de mensenrechtenschendingen in Chili te veroordelen. Op dit punt was het Nederlandse Chili-beleid veel strikter dan dat tegenover andere landen waar op grote schaal mensenrechten werden geschonden, zoals Indonesië en Argentinië.

Vijf dagen na de staatsgreep kreeg de Nederlandse ambassade van de regering toestemming om aan mensen onderdak te bieden in geval van werkelijke vervolging

of acuut levensgevaar. Ruim vijftig mensen verbleven daar gemiddeld twee maanden tot ze Chili konden verlaten. De Nederlandse ambassadeur toonde zich echter weinig betrokken, zeker in vergelijking met zijn Zweedse collega die in de Zweedse ambassade vele honderden mensen opnam en in december 1973 Chili als persona non grata moest verlaten.

### **Uitnodigingen**

Tien dagen na de staatsgreep van Pinochet nam de Nederlandse regering het principebesluit om vluchtelingen uit Chili op te nemen. Van eind 1973 tot half 1974 arriveerden 322 mensen in Nederland. De helft daarvan waren 'ambassade-Chilenen' met hun gezinsleden, de rest Zuid-Amerikanen uit andere dictaturen die naar het vrije Chili van Allende waren gevlucht en nu gevaar liepen. Na deze eerste groep ging de regering in 1974, 1975 en 1976 akkoord met het opnemen van telkens 150 Chilenen. Dat waren gevangenen die hun straf konden omzetten in ballingschap als een land bereid was hen op te nemen, en hun familieleden. Tot 1979 bleef Nederland Chileense vluchtelingen uitnodigen. Met familieleden en kinderen ging het om totaal 1.070 mensen, waarvan bijna negentig procent in de jaren 1973-1977. In die jaren vormden de Chilenen de helft van alle door Nederland uitgenodigde vluchtelingen. Het vluchtelingenbeleid was sterk op één land gericht. Bij de UNHCR leidde dat eind jaren '70 tot de klacht dat de Nederlandse regering wegens haar politieke voorkeur voor Chilenen te weinig bereid was vluchtelingen uit andere landen op te nemen.

De uitgenodigden kregen bij aankomst in Nederland automatisch de status van erkend vluchteling. Moeilijker lag het voor individuele asielzoekers uit Latijns-Amerika. Tot eind jaren tachtig waren dat er ongeveer 2.500, onder wie veel Chilenen. Ongeveer de helft kreeg toestemming om te blijven. Tijdens procedures die vaak twee jaar of langer duurden, verkeerden zij in grote onzekerheid. Zij moesten aan strenge individuele criteria van gegronde vrees voor vervolging voldoen. Voor asielzoekers uit Chili is geen speciaal beleid gevoerd. Rond 1985 woonden er in Nederland ruim 2.000 Chilenen.

### **Nederlandse betrokkenheid**

Hoewel de regering na de staatsgreep van Pinochet probeerde het aantal vluchtelingen naar Nederland beheersbaar te houden, reageerde zij meestal vrij snel positief op verzoeken uit de samenleving om slachtoffers van de dictatuur bij te staan. Dat kwam door de grote betrokkenheid van veel Nederlanders en een paar ministers - Den Uyl en Pronk - bij Chili. Er was ook geen enkele Nederlandse politieke stroming die het generaalsbewind wilde verdedigen. Als Kamerleden hadden Den Uyl en Pronk Chili bezocht in 1972 en zij waren toen diep onder de indruk geraakt van de vreedzame weg naar het socialisme die Allende wilde begaan. Pronk vertelde later dat als Den Uyl in 1972 niet in Chili was geweest, het niet mogelijk zou zijn geweest in Nederland direct na de coup te kiezen voor een harde opstelling tegen de dictator die ook steeds werd volgehouden. Waarschijnlijk kreeg dan ook geen land in het Zuiden in deze jaren in Nederland zoveel aandacht als Chili. Het lukte de solidariteitsbeweging in 1976 zelfs om - met steun van progressieve gemeentebesturen - het bouwbedrijf Stevin te dwingen een investering van 62

miljoen dollar in Chili te stopen. Volgens de VN was dat het enige bekende voorbeeld van een effectieve boycot tegen een bedrijf dat wilde investeren in een land waar de mensenrechten werden geschonden.

### **Opvang**

De opvang van de Latijns-Amerikaanse vluchtelingen ging aanvankelijk met veel geïmproviseer en coördinatieproblemen gepaard. Voor de opvang van de eerste groep van 322 Zuid-Amerikanen was vooral het Ministerie van CRM verantwoordelijk. Daarna kregen particuliere hulpverleningsorganisaties die in 1979 samenkwamen in de Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland, een grotere rol. Veel vluchtelingen uit de eerste groep hadden topfuncties bekleed onder Allende. Zij kwamen via de ambassade, hadden niet gevangen gezeten en waren niet gemarteld. Voor alle mannen in deze groep werd direct een baan geregeld; aan vrouwen werd niet gedacht. De mannen konden in werktijd Nederlands leren. Een deel van deze banen was echter beneden hun niveau of bleek tijdelijk. Vanaf 1975 kwamen mensen met andere achtergronden uit Chili naar Nederland. Zij hadden gevangen gezeten, waren meestal zwaar gemarteld en lang gescheiden geweest van hun gezinnen. Er waren veel meer arbeiders bij dan bij de eerste groep, maar ook zij waren actieve leden van vakbonden en / of linkse partijen.

In Nederland verbleven de vluchtelingen eerst in een opvangcentrum. Na gemiddeld ruim een half jaar gingen zij naar woningen, over het hele land verspreid. Materieel was de opvang meestal goed verzorgd, maar het vinden van werk was lastig. Er waren relatief veel Chileense vluchtelingen die een baan als docent aan een Nederlandse universiteit vonden, maar in absolute getallen bleven velen werkloos of deden werk onder hun niveau. Anderen volgden een studie.

### **Met open armen**

Door de bekendheid met en de brede afschuw van Pinochet reageerden Nederlanders in het algemeen positief op de Chileenen die hierheen kwamen. Vergeleken met vluchtelingen uit de meeste andere landen in de jaren '70 en daarna zijn de uitgenodigde Chileenen in Nederland met open armen ontvangen. Van hun kant toonden de vluchtelingen zich dankbaar voor de gastvrijheid van Nederland. Toch werd het verblijf in de opvangcentra ervaren als leeg en zinloos, want alleen Nederlands leren, pingpongen en biljarten, terwijl je wilt strijden tegen de dictatuur in Chili, is bepaald onbevredigend. Het stoorde veel Chileense vluchtelingen dat het politieke karakter van hun ballingschap in Nederland niet goed gezien werd: de problemen waren niet opgelost, omdat zij nu in Nederland veilig waren. De strijd in Chili tegen de dictatuur ging immers door en kameraden en familieleden zaten nog steeds gevangen of liepen gevaar.

De sterke gerichtheid van de Nederlandse regering op ondersteuning van slachtoffers van de Chileense dictatuur van Pinochet bood geen oplossing voor specifieke ballingenproblemen. Hulpverleners in Nederland hadden weinig ervaring met de opvang van mensen die waren gemarteld. Het KZ-syndroom uit de Tweede Wereldoorlog bood aanknopingspunten: angsten, concentratie- en slaapstoornissen, oncontroleerbare agressie, onverwerkte rouw en schuldgevoel, omdat je nog leeft, terwijl anderen dood zijn. En de foltering en verdwijningen gingen nog door in

Chili, terwijl de ballingen al hier waren. Er ontstonden soms ook huwelijksproblemen tussen de naar Nederland gekomen vluchtelingen-echtparen, soms door de nieuwe, meer zelfstandige positie van de vrouw, hier in West-Europa, soms door de verschrikkingen die de man had meegemaakt en die voor zijn vrouw onbevattelijk waren. Als gevolg van deze problemen liep ongeveer een vijfde van hun huwelijken binnen een paar jaar uit op echtscheiding. Veel mensen moesten een beroep doen op psychische hulpverlening. Ook waren er gevallen van zelfmoord. Voor veel Chilenen was de ballingschap een soort half dood gaan, een volstreekte ontworteling. Zij konden en wilden niet echt deelnemen aan de Nederlandse samenleving, omdat ze hun verblijf hier nadrukkelijk als tijdelijk zagen: na de dictatuur die niet zo lang kon duren, zouden ze weer terug naar Chili gaan.

### **Chili als toetssteen van het mensenrechtenbeleid**

Begin jaren '80 kwam er een einde aan de dictaturen in de meeste andere Zuid-Amerikaanse landen. Argentijnen en Uruguayanen keerden massaal naar hun land terug. Helaas viel in Chili Pinochet toen nog niet. Pas na de presidentsoverdracht in Chili in 1990 keerde een kwart van de Chileense ballingen die eerder naar Nederland kwamen, terug naar hun eigen land. De meeste Chileensen vluchtelingen bleven dus in Nederland, en ongeveer 400 hebben de Nederlandse nationaliteit aangenomen. Met kinderen die in Nederland zijn opgegroeid en hier willen blijven, is het een te grote opgave om weer naar Chili te gaan en daar een nieuw bestaan op te bouwen. De periode van ballingschap was te lang.

De komst van de Chileense vluchtelingen naar Nederland viel samen met de meest linkse regering uit de geschiedenis: het kabinet-Den Uyl (1973-1977). Die regering zag Chili als toetssteen van het mensenrechtenbeleid. Daarvoor is een positieve beoordeling gepast, als het gaat om een vergelijking met andere westerse landen (maar niet Zweden; wel het West-Duitsland van de sociaal-democratische kanselier W. Brandt die voor Chili weinig deed). De Nederlandse regering probeerde een evenwicht te vinden tussen getalsmatige beheersing van het aantal Zuid-Amerikaanse vluchtelingen en solidariteit. Vergeleken met Zweden was het Nederlandse beleid zeer zuinig, maar bij West-Duitsland stak het gunstig af.

### **Begin van een nieuwe fase**

Vanuit het perspectief van 2012 ging het in die tijd om kleine aantallen mensen. Van 1955 tot 1973 kwamen jaarlijks gemiddeld 480 uitgenodigde en individueel erkende vluchtelingen naar Nederland. In de Chilenen-jaren 1974-1977 was dat iets hoger: 640. Eind jaren '70 liep het cijfer op tot 1.900 om in de jaren '80 bij een stringenter beleid weer te dalen tot 1.400. In de Chilenen-jaren waren er jaarlijks 400 individuele asielzoekers die wegvallen bij de 6.000 in de jaren '80 en de tienduizenden in de jaren negentig.

Gezien deze cijfers kan gesteld worden dat, achteraf gezien, de Chilenen die vrij ruimhartig werden uitgenodigd, aan het begin stonden van een nieuwe fase: de overgang van opvang van Europese vluchtelingen (Hongaren) naar opvang van mensen uit het Zuiden (Oegandezers, Chilenen), de reorganisatie van de hulpverlening en ook de langzame en ondergrondse ontwikkeling van argumenten tegen de komst van vreemdelingen, die sinds de jaren 1990 domineren in de

discussie over het vreemdelingenvraagstuk in Nederland. In de jaren van de vluchtelingen uit Chili lieten de verantwoordelijke Nederlandse politici zich daardoor gelukkig nog niet meeslepen, maar dat zou binnen twee decennia helemaal veranderen.

### **Nieuwe vreemdelingenwetgeving**

Op 13 januari 1965 trad een nieuwe Vreemdelingenwet in werking, terwijl de oude Vreemdelingenwet (1849), de Wet toezicht vreemdelingen (1918) en de Wet op de grensbewaking (1920) in hun geheel vervielen. Die wet van 1965 werd in 1994 herzien (Vreemdelingenwet 1994), onder andere naar aanleiding van de in 1992 vastgestelde Algemene wet Bestuursrecht (Awb). De huidige Vreemdelingenwet 2000 is in april 2001 in werking getreden. Het doel van deze wet was de toelatingsprocedures sneller en eenvoudiger te maken.

In 1965 werd de Vreemdelingenwet van 1849 vervangen. De nieuwe wet kende twee vrijheid-benemende maatregelen: de ophouding en de vreemdelingenbewaring. Het gaat om nieuwe regels betreffende

- de toelating en uitzetting van vreemdelingen;
- het toezicht op vreemdelingen die in Nederland verblijf houden en
- de grensbewaking.

De wet onderscheidt drie categorieën:

- a. vreemdelingen wier uitzetting is gelast;
- b. vreemdelingen ten aanzien van wie ernstige reden bestaat om te verwachten dat hun uitzetting zal worden gelast;
- c. vreemdelingen aan wie het niet krachtens een der bepalingen van de wet is toegestaan in Nederland te verblijven, hangende de beslissing op een verzoek om een vergunning tot verblijf, een vergunning tot vestiging of een toelating als vluchteling.

Tot in de jaren '80 bleef de toepassing van de vrijheid-benemende maatregelen uit de wet van 1965 - de ophouding en de vreemdelingenbewaring - beperkt: jaarlijks betrof het ongeveer 500 mensen, met een gemiddelde detentieduur van een maand. Illegaal verblijvende vreemdelingen die geen strafbare feiten of ernstige overlast veroorzaakten, werden in die tijd over het algemeen nog met rust gelaten en zelfs tot op zekere hoogte toegelaten tot de arbeidsmarkt en de sociale voorzieningen.

### **Vreemdelingenbewaring**

In 1984 verscheen de eerste beleidsnotitie over vreemdelingenbewaring. Volgens deze notitie moest vreemdelingenbewaring worden gezien als een integraal onderdeel van het restrictieve vreemdelingenbeleid. De illegaal verblijvende vreemdelingen moesten zo snel mogelijk het land verlaten. Uitgangspunt daarbij was wel dat zij in eerste instantie de gelegenheid kregen zelfstandig te vertrekken, tenzij de openbare orde zich daartegen verzette. De bewaring mocht alleen plaatsvinden na zorgvuldige afweging van belangen en moest als uiterste remedie tot het noodzakelijke beperkt blijven.

In 1994 werd speciale capaciteit ontwikkeld om de vreemdelingen, die gedetineerd waren op grond van de toenmalige Vreemdelingenwet, niet langer gezamenlijk met andere categorieën gedetineerden in één gebouw te plaatsen. De voormalige

kazerne Koning Willem II in Tilburg werd omgebouwd tot penitentiaire inrichting met de status van huis van bewaring. Het regime van de bewaring werd net als in de andere huizen van bewaring gebaseerd op de Penitentiaire Beginselenwet. De gemiddelde detentieduur bedroeg in de eerste periode 44 dagen, tien jaar later was die ongeveer verdubbeld tot tachtig dagen en in 2010 bedroeg de gemiddelde detentieduur 97 dagen. Ook het aantal beschikbare cellen nam in een rap tempo toe, met een hoogtepunt in 2006 van 3.954 plaatsen. Hechtenis werd een serieus afschrikmiddel voor vreemdelingen en vluchtelingen die naar Nederland wilden komen.

### **Verontrustende prognoses instroomstijging**

In de afgelopen vier decennia groeide de internationale migratie naar Nederland enorm. In de jaren 1960 en 1970 kwamen veel arbeidsmigranten uit Zuid-Europa en Noord-Afrika hierheen, met daarbij vanaf de jaren '70 ook een andere vorm van migratie, namelijk internationale vluchtelingenmigratie naar Nederland. De arbeidsmigranten bleven in Nederland en die groep groeide getalsmatig explosief als gevolg van de gezinsherenigingen. Deze groep had namelijk over het algemeen grote gezinnen met veel kinderen.

Wat betreft de internationale vluchtelingenmigratie: in de jaren 1990 steeg het aantal vluchtelingen dat naar Nederland kwam snel, zelfs naar meer dan 50.000 in 1994. Dit aantal asielzoekers oversteeg de capaciteit van de IND (de Immigratie- en Naturalisatiedienst), de instantie die besluit of iemand al dan niet mag blijven, en ook de opvang van asielzoekers bij het COA (het Centraal Orgaan opvang Asielzoekers). Het tweede paarse kabinet Kok besloot derhalve bij zijn aantreden in 1998, na verontrustende prognoses inzake een mogelijke verdere instroomstijging, tot wijziging van de vreemdelingenwet.

### **Vreemdelingenwet van 2000**

Op 1 april 2001 trad de Vreemdelingenwet 2000 in werking. Een kortere asielprocedure was het belangrijkste doel van de nieuwe vreemdelingenwet. Binnen 24 uur wordt nu besloten, of iemand in beginsel mag blijven, met een tijdelijke of een permanente status, en met minder beroeps- en bezwaarmogelijkheden. Ook werden de regels voor gezinshereniging aangescherpt.

Verder omvatte de wet vele striktere maatregelen, zoals in het terugkeerbeleid - voorheen met woorden beleden, maar nooit uitgevoerd. De nieuwe wet leek een voorbode van verdergaande veranderingen: de eerste stap op weg naar een structurele verandering van de structuur en beleid in de asielsector. Op grond van artikel 59 in de Vreemdelingenwet 2000 kunnen vreemdelingen worden gedetineerd met het oog op hun uitzetting. Daarbij wordt getoetst, of de openbare orde de bewaring vordert. In de Vreemdelingencirculaire staat een niet-limitatieve opsomming van omstandigheden die ertoe leiden dat het belang van de openbare orde de bewaring kan vorderen. In de praktijk blijkt deze niet-limitatieve opsomming dusdanig ruim dat er nauwelijks gesproken kan worden van een uiterste middel, zeker gelet op criteria als: niet uit eigen beweging het land verlaten binnen de vertrektermijn, ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats en niet beschikken over voldoende middelen van bestaan. Aan deze criteria voldoen irreguliere

migranten en uitgeprocedeerde asielzoekers vrijwel nooit. Daarmee is er dan een groep gecreëerd met een terugkeerverplichting, maar er wordt (schijnbaar) niet voorzien dat terugkeer zeer grote problemen gaat opleveren, voor de betrokkenen en voor de overheid.

### **Integratiedebat**

De laatste decennia is men migratie in de samenleving in toenemende mate als probleem gaan zien. In de jaren '90 waren de gevolgen duidelijk geworden van de gezinsherenigingen van de eerste groep arbeidsmigranten. Met name de volgens velen slecht verlopende integratie van minderheidsgroepen in economisch zwakkere wijken in de grote steden kreeg de aandacht. De discussie spitste zich toe op het zogenaamde integratiedebat, en vernauwde zelfs tot een 'islamdebat'. De roep om een harder vreemdelingenbeleid en een strengere aanpak van vreemdelingen kon in verband met dat debat door de overheid niet meer genegeerd worden. Vanaf 2003 werd het vreemdelingenbeleid aangescherpt: boven aan de prioriteitenlijst stonden vele maatregelen om illegale vreemdelingen aan te pakken en het land uit te zetten. De aanpak van criminele vreemdelingen kreeg prioriteit, en dat is tot op heden zo.

### **Drie nieuwe ontwikkelingen**

Tegen deze achtergrond voltrokken zich in het afgelopen decennium drie nieuwe belangrijke ontwikkelingen:

Er vindt op steeds grotere schaal vrijheidsontneming van illegale vreemdelingen plaats.

Ten tweede zijn de criteria om over te kunnen gaan tot ongewenstverklaring de laatste jaren verruimd waardoor vreemdelingen steeds sneller voldoen aan deze criteria. Het aantal vreemdelingen dat ongewenst kan worden verklaard, zal toenemen en daarmee ook het aantal ongewenstverklaarden dat strafbaar is.

Ten derde is het terugkeerbeleid geïntensiveerd, met name ten aanzien van criminele vreemdelingen.

Deze ontwikkelingen zijn nog steeds gaande. Er wordt steeds strenger op toegezien dat de vreemdeling uit eigen beweging het land verlaat. De opvangmogelijkheden voor uitgeprocedeerde asielzoekers zijn stelselmatig afgebouwd en gemeentelijke noodopvang voor deze groep mensen is verboden.

### **Opgesloten**

Het leven in Nederland is er voor met name de illegale vreemdeling de afgelopen jaren al met al niet gemakkelijker op geworden. Toch zijn er mensen die deze harde realiteit om uiteenlopende redenen moeten aanvaarden, bijvoorbeeld omdat men stateeloos is. Er zijn allerlei wetswijzigingen en beleidsveranderingen ingevoerd, die mensen zonder de juiste papieren uitsluiten van overheidsvoorzieningen. Niet alleen van bijstandsuitkeringen, maar ook van medische verzekeringen en reguliere huisvesting. Om te voorkomen dat deze mensen op de vrije markt aan levensvoorzieningen kunnen komen, heeft de overheid ervoor gezorgd dat mensen van buiten de EU nauwelijks een werkvergunning kunnen krijgen.

Daarnaast loopt men een groot risico in vreemdelingenbewaring opgesloten te worden. Mensen zonder verblijfspapieren hebben kans door de politie aangehouden

te worden, waarna de identiteit en de verblijfsstatus van de betrokkene onderzocht worden. In het gunstigste geval wordt iemand vervolgens weer op straat gezet met de opdracht Nederland te verlaten. Een ernstiger gevolg van een aanhouding kan zijn dat iemand overgedragen wordt aan de vreemdelingenpolitie en in vreemdelingenbewaring vastgezet wordt. Dan kost het iemand vaak wel drie tot zes maanden met uitschieters tot wel elf maanden. In tegenstelling tot gevangenisstraf voor een crimineel feit staat de duur van vreemdelingenbewaring niet van tevoren vast. Na deze periode wordt iemand ofwel daadwerkelijk het land uitgezet of weer op vrije voeten gesteld met de opdracht Nederland te verlaten. Niet zelden komt het op deze wijze later weer tot hernieuwde detentie.

### **Klinkeren**

Deze vreemdelingendetentie zou in principe een uiterste middel zijn. De Nederlandse overheid hanteert het principe dat vrijwillig vertrek van de illegale vreemdeling de voorkeur heeft. Als deze echter in de ogen van Justitie niet meewerkt, wordt de vreemdeling met dwang het land uitgezet en in afwachting daarvan in vreemdelingenbewaring geplaatst. De vreemdeling die wegens het overtreden van de vreemdelingenwet gedetineerd wordt, wordt aansluitend als ongewenst vreemdeling uitgezet. Het uitzetten slaagt echter vaak niet. De vreemdeling in kwestie wordt dan 'geklinkerd'; op straat gezet, om vervolgens veelal opnieuw gedetineerd te worden.

Dit is de definitie van 'klinkeren': De gewoonte om iemand, wanneer de detentie wordt opgeheven, met zijn bagage op straat te zetten, met de opdracht binnen 24 uur het land te verlaten, zonder middelen om daaraan te voldoen, zonder opvang of middelen van bestaan. Het is een gruwelijk lot.

### **Uitzettingen**

Vreemdelingenbewaring wordt in Nederland in een penitentiaire omgeving ten uitvoer gebracht. Het regime in de vreemdelingenbewaring draagt op een flink aantal punten een soberder karakter dan het regime in strafrechtelijke bewaring. Sinds de invoering van de Vreemdelingenwet van 2000 bestaan er twee verschillende gronden voor vrijheidsontneming van vreemdelingen: voor het grootste deel betreft het vreemdelingen die in bewaring worden gehouden, omdat ze niet rechtmatig in Nederland verblijven of wegens ontbreken van een verblijfstitel het land moeten verlaten en dus beschikbaar moeten zijn voor hun uitzetting. De effectiviteit van de vreemdelingenbewaring op het punt van uitzetting naar het land van herkomst is beperkt: meer dan de helft van de illegalen in vreemdelingendetentie wordt niet uitgezet, maar na verloop van tijd op straat gezet.

### **De betrokkenen**

De termen asielzoeker, vreemdeling en vluchteling worden vaak door elkaar gebruikt, maar ze betekenen allemaal iets anders. Een vreemdeling is iemand die niet de Nederlandse nationaliteit heeft. Een asielzoeker is een vreemdeling die zijn land heeft verlaten en bij de Nederlandse overheid een asielaanvraag indient. Een vluchteling is een asielzoeker die een asiolvergunning kreeg, omdat erkend is dat hij terecht vreest

voor vervolging. Iemand die vijf jaar met een asielvergunning in Nederland heeft gewoond, kan de Nederlandse nationaliteit aanvragen.

De Grondwet geeft in artikel 2 aan dat er beperkende verschillen zijn tussen Nederlanders en niet-Nederlanders ('vreemdelingen'). Het begrip vreemdeling kan als een containerbegrip worden gezien. Onder het begrip vallen namelijk uiteenlopende categorieën mensen, die elkaar ook kunnen overlappen, zoals: vreemdelingen die bij de Nederlandse overheid een asielaanvraag indienen; vreemdelingen die uit economische motieven in Nederland willen blijven; vreemdelingen die voor studie en / of arbeid voor langere tijd in Nederland willen blijven; vreemdelingen die na een strafrechtelijke veroordeling het land dienen te verlaten; vreemdelingen die op grond van een medische indicatie niet kunnen worden uitgezet. Deze verschillende categorieën worden op verschillende manieren door het beleid beïnvloed.

### **Legaal verblijvenden**

In ieder geval is er het belangrijke onderscheid tussen illegaal en legaal in Nederland verblijvende vreemdelingen. Bij legaal verblijvenden kan met name worden gedacht aan:

- Arbeidsmigranten. Arbeidsmigranten en volgmigranten zijn zij die voor arbeid en / of studie voor langere tijd in Nederland willen blijven, en hiervoor een geldige (tijdelijke) verblijfsvergunning hebben gekregen. Deze categorie valt voor het ministerie van justitie onder het reguliere vreemdelingenrecht. De Nederlandse overheid is de laatste jaren bezig om voor hoger opgeleiden en voor werknemers in die sectoren waar Nederland tekorten heeft, het toelatingsbeleid te versoepelen. Ook voor de grote groep goedkopere arbeidskrachten, veelal werkzaam in horeca, industrie en land- en tuinbouw, is legaal verblijf mogelijk, mits de werkgever garant staat als referent. Deze categorie loopt om uiteenlopende redenen kans illegaal te worden, bijvoorbeeld als de werkgever zich terugtrekt als referent, de vreemdeling ontslaat en deze niet het land verlaat, als papieren niet in orde blijken, of als er strafbare feiten worden gepleegd.
- Asielzoekers. Dit zijn asielmigranten die veelal met behulp van mensensmokkelaars naar Nederland zijn gekomen. Zij claimen in eigen land vervolgd te worden, bijvoorbeeld op basis van hun politieke of godsdienstige overtuigingen. Zij vragen in Nederland asiel aan op grond van de bepalingen voor vluchtelingen in de vreemdelingenwet. Zij vallen voor Justitie onder het vreemdelingenrecht asiel. Tijdens hun asielprocedure hebben zij een tijdelijke verblijfsvergunning, in afwachting van de uitspraak op hun aanvraag. Zij lopen het risico bij een afwijzing van hun asielaanvraag of beroep in de categorie illegaal verblijvenden terecht te komen. De totale instroom van asielzoekers nam jaren lang toe. Cijfers over 2008 gaven nog aan dat de totale instroom van asielzoekers steeg, maar volgens de nieuwste cijfers is er nu een dalende trend.
- In 2006 werd besloten tot het uitvoeren van de zogenaamde Pardonregeling: aan een groep van oorspronkelijk ongeveer 26.000 personen die voor 1 april 2001 onder de oude Vreemdelingenwet asiel hadden aangevraagd, werd, onder voorwaarden, een verblijfsvergunning verleend. Aan in totaal 28.000 vreemdelingen werd op grond van deze Pardonregeling een verblijfsvergunning verleend.

- Vluchtelingen. Onder de legaal verblijvenden vallen voorts de erkende vluchtelingen, zij die een permanente verblijfsstatus hebben gekregen op grond van artikel 1A van het Vluchtelingenverdrag uit 1951, neergelegd in de Nederlandse Vreemdelingenwet 2000. Volgens de Immigratie- en naturalisatiedienst krijgt ongeveer veertig procent van de asielzoekers een verblijfsstatus.
- Huwelijksmigranten. Tevens zijn die vreemdelingen hier legaal die door hun huwelijk met een Nederlander een verblijfsvergunning hebben, maar nog niet het Nederlanderschap hebben.
- Overige asielzoekers, een categorie die een (meestal tijdelijke) verblijfsvergunning heeft ontvangen, op grond van andere redenen dan een vluchtelingenschap, bijvoorbeeld vreemdelingen die vanwege een medische indicatie niet kunnen worden uitgezet, kinderen van wie de ouders asielzoeker zijn, maar van wie de eigen status niet in orde blijkt, asielzoekers waarvan het land van herkomst valt onder de bepaling van onveilige landen van herkomst, zij die opnieuw asiel hebben aangevraagd, etc.

### **Illegaal verblijvenden**

Er is in de afgelopen decennia in Nederland een snel groeiende groep illegaal verblijvenden ontstaan. Hun totale aantal is niet met zekerheid vast te stellen, maar wordt geschat op tussen de ruim 80.000 en 115.000 personen zonder verblijfsrecht. Er zijn aanwijzingen dat het aantal illegale vreemdelingen in Nederland toeneemt. Dit zijn vreemdelingen die in Nederland verblijven zonder in het bezit te zijn van geldige verblijfspapieren. In de praktijk gaat het om zeer uiteenlopende categorieën mensen, waarvan het vanwege deze illegaliteit moeilijk is de juiste gegevens en cijfers boven water te krijgen. De groep is zeer divers, zowel in samenstelling, achtergrond, problematiek, status, etc., en wordt in toenemende mate getroffen door een steeds restrictiever toelatings- en uitzetbeleid. Illegaal verblijf wordt steeds strenger bestreden. Wie geen geldige verblijfstitel heeft en deze op aanvraag ook niet krijgt, dient het land te verlaten, vrijwillig of onder dwang van de overheid.

De mensen in deze groep worden in de berichtgeving op vele verschillende manieren aangeduid: ongedocumenteerden, ongedocumenteerde en irreguliere migranten, migranten zonder verblijfsvergunning, migranten zonder (de juiste) papieren, etc. In de media wordt vaak kortweg, maar veelal stigmatiserend, van 'illegalen' gesproken. Meestal is het zowel bij hen die de term gebruiken als bij toehoorders echter niet duidelijk wat er precies mee bedoeld wordt en welke categorieën mensen eronder verstaan worden. Ook staat de term illegalen de laatste jaren in bepaalde delen van de gepolariseerde berichtgeving nogal eens synoniem voor criminele illegale vreemdelingen. De term illegale vreemdelingen is dus een overkoepelende term, waaronder de volgende categorieën vreemdelingen vallen:

- Uitgeprocedeerde asielzoekers. Deze ex-asielzoekers krijgen, nadat zij een afwijzing op hun asielaanvraag en / of beroepsprocedure hebben gehad, de aanzegging Nederland te verlaten. Een groot deel van hen kan echter buiten hun schuld niet terugkeren naar hun land van herkomst, bijvoorbeeld omdat dat land de benodigde papieren niet wil verstrekken. Als uitzetting niet lukt, verworpen ze tot 'illegalen' die op straat komen te staan. (Bij gezinnen met kinderen mag dat niet van Europa.)

- Ex-statushouders. Dit zijn migranten die hun (tijdelijke) verblijfsvergunning is afgenomen om andere redenen dan dat zij uitgeprocedeerd zijn geraakt in een asielprocedure. Dit kan het geval zijn bij bijvoorbeeld:

- \* zij die gehandeld hebben in strijd met bepalingen in de vreemdelingenwet, zoals het niet (tijdig) verlengen van hun verblijfsvergunning, de meldplicht niet zijn nagekomen, geen adreswijziging hebben opgeven, e.d.;
- \* zij die meerderjarig zijn geworden, kunnen hun verblijfsvergunning verliezen, indien zij deze hadden op basis van minderjarig zijn.
- \* zij die een verblijfsvergunning op basis van beleid voor onveilige landen van herkomst hadden ontvangen, kunnen deze verliezen, zodra het land van herkomst veilig wordt verklaard.

- Criminele vreemdelingen. Zij zijn in aanraking gekomen met Justitie en hebben een strafbaar feit gepleegd volgens het wetboek van Strafrecht. Dit kan variëren van lichte tot zwaardere vergrijpen. Het plegen van relatief milde vergrijpen kan al leiden tot aanhouding en detentie. Het niet voeren van verlichting op de fiets en daardoor de ontdekking dat iemand niet de juiste identiteitspapieren heeft, kan leiden tot aanhouding en inhechtenisneming.

- Ongewenstverkleerde vreemdelingen. Het een of meerdere keren plegen van een strafbaar feit, strijdig met de strafwet óf de vreemdelingenwet, kan leiden tot een aanhouding en vervolgens tot een ongewenstverklaring. Dit leidt automatisch tot illegaal verblijf - omdat de persoon in kwestie geacht wordt onmiddellijk het land te verlaten - en tot in bewaringstelling in vreemdelingendetentie. De overheid heeft de mogelijkheden om over te gaan tot het ongewenst verklaren de laatste jaren fors verruimd. De vreemdeling kan 'ongewenst' worden verklaard volgens art. 67 van de Vreemdelingenwet. Gevolg is dat hij per direct het land moet verlaten. Doet hij dit niet, dan is hij strafbaar. Hierop kan de rechter hem veroordelen tot een gevangenisstraf. Dit is een van de belangrijkste redenen van de grote toename van de groep illegale immigranten.

- Statelozen. Zij waarvan het land van herkomst niet als staat erkend wordt (zoals niet erkende substaatjes in landen als Somalië en Eritrea), komen vaak niet in aanmerking voor een verblijfsvergunning. Migranten uit gemengde huwelijken in oorlogsgebieden komen nog wel eens tussen de wal en het schip. Voorts betreft het al diegenen waarvan hun landen van herkomst na jaren geen paspoort meer willen afgeven, wegens een regeringswisseling of wanneer een nieuw land is gevormd. En zij die in een verblijfslaan voordat ze in Nederland kwamen, geen paspoort kregen vanwege hun afkomst uit een bepaald herkomstland.

- Slachtoffers van mensenhandel. Illegaal in Nederland verblijvenden die als slachtoffer van grensoverschrijdende mensenhandel de grens zijn gepasseerd. (Ex-)slachtoffers van mensenhandel zijn vaak onder valse voorwendselen naar Nederland gehaald door mensenhandelaren, veelal voor werk in de illegale prostitutie, maar ook in andere (zwarte) arbeidssectoren komt deze vorm van uitbuiting voor. Als de slachtoffers van mensenhandelaars weten te ontkomen, komen zij illegaal op straat te staan. In principe kunnen zij in aanmerking komen voor een tijdelijke verblijfsvergunning op basis van de zogenaamde B-9 regeling, maar deze wordt maar heel weinig afgegeven. Het probleem met de regeling is dat zij zich primair richt op slachtoffers die getuigen in een rechtszaak, en alleen

verleend wordt, indien aangifte wordt gedaan. Bovendien is een dusdanige medewerking van de slachtoffers vereist, dat dit voor velen ondoenlijk is vanwege hun vrees voor represailles van hun mensenhandelaars.

- Overige illegale vreemdelingen. Immigranten kunnen om vele andere redenen 'illegaal' raken. Zo zijn er statushouders die zonder toestemming in een ander Europees land verbleven, of migranten uit een ander Europees land die zonder visum Nederland hebben bezocht, migranten met een feitelijke asielachtergrond die toch geen asiel hebben aangevraagd, volwassen geworden kinderen van illegale migranten, mislukte arbeidsmigratie en mislukte huwelijken en gezinsherenigingen. Het kan ook gaan om mensen die aan het begin van hun procedure niet hun juiste nationaliteit hebben opgegeven, of mensen wier nationaliteit door de IND in twijfel getrokken wordt: zij worden door de IND niet als stateloos aangemerkt, maar onder de categorie 'herkomst onbekend' gerangschikt.

### **Onuitzetbaren uitzetten**

Alle hiervoor genoemde illegaal verblijvenden kunnen 'onuitzetbaar' zijn of raken. Het gaat dan om mensen voor wie het onmogelijk is een verblijfsvergunning te krijgen, maar die ook niet uitgezet kunnen worden. Naar schatting zijn er tussen de 35.000 en 60.000 onuitzetbaren in Nederland. Dat betekent dat de helft van alle illegalen in Nederland onuitzetbaar is. Zij moeten worden uitgezet en terwijl daaraan wordt gewerkt, worden vreemdelingen vastgehouden in detentiecentra. De einddatum van de detentie is van tevoren niet bekend. Het kan om enkele weken gaan, maar ook om meer dan een jaar. Eén op de zes cellen in Nederland is een detentiecel.

Er zijn veel oorzaken die uitzetting kunnen verhinderen. Om iemand uit te kunnen zetten moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn:

- Identiteit en herkomst moeten worden vastgesteld;
- het land van herkomst moet hen erkennen als burger;
- een tijdelijk reisdocument wordt aangevraagd bij het land van herkomst;
- de vliegreis wordt geregeld;
- de betrokkenen nemen hun plaats in het vliegtuig in;
- de grensbeambte moet hen bij aankomst ook echt toegang verlenen.

Bij elk van deze stappen kan het misgaan. Om te beginnen is de identiteit van mensen niet zomaar vast te stellen. Dat kan zijn, omdat informatie ontbreekt, of omdat er gewoonweg geen bewijsmateriaal beschikbaar is. Niet in elk land wordt de bevolkingsadministratie (nauwkeurig) bijgehouden.

Soms komt het door verdragingsstactieken of tegenwerking. Door de vreemdeling zelf, als hij zijn identiteit niet wil prijsgeven, of zich tot het uiterste verzet op het vliegveld. Ook voelen ambassades er soms weinig voor om met de Nederlandse politie of uitzet-ambtenaren samen te werken, bijvoorbeeld als een land niet zit te wachten op terugkerende onwillige onderdanen.

Familieleden van de vreemdelingen kunnen ook van invloed zijn: soms werken zij niet mee aan het opvragen en opsturen van een geboortebewijs of ander identiteitsdocument. Ten slotte kan het ook nog liggen aan de inefficiënte werkwijze van de ambtenaren die aan de uitzetting werken.

### **Illusies**

Al met al is het uitzet- en terugkeerbeleid niet effectief. Veel mensen zijn gewoon niet uitzetbaar. Ondanks alle aanscherping van het beleid blijkt nog niet de helft van de illegaal verblijvenden daadwerkelijk uitgezet te kunnen worden. Dit ineffectieve beleid heeft echter wel zeer grote consequenties voor mensenlevens. Voor vele onuitzetbare vreemdelingen blijkt de keuze te zijn: onderduiken of (herhaalde en niet zelden langdurige) detentie. Toekomstperspectief hebben zij nauwelijks. Tussen de detenties in leiden ze een steeds marginaler bestaan. Er is weinig zicht op verbetering; verdere marginalisering en criminalisering zijn veel plausibeler. Deze onuitzetbaren lijden dan ook meestal onder een slechte gezondheid en psychische problemen.

Om hen toch tot vertrekken te bewegen voert de overheid de druk op hen al jaren zo hoog op, dat toonaangevende mensenrechtenorganisaties Nederland aanhoudend op de vingers tikken. Dit beleid van de overheid is gebaseerd op een illusie: dat alle mensen die zonder verblijfsvergunning in Nederland verblijven, zelfstandig terug kunnen naar het land van herkomst, of daar door de overheid toe gedwongen kunnen worden.

Dat gedwongen uitzetting in ongeveer de helft van de gevallen niet lukt, ligt er niet aan dat Nederland te zacht is geweest. Vreemdelingendetentie blijkt niet te helpen, ook niet als die zo lang mogelijk gerekt wordt, en herhaaldelijk toegepast. En ook niet als mensen tussendoor zonder enige voorziening op straat gezet worden, en zij wat ze in de tussentijd moeizaam aan bestaansvoorwaarden opgebouwd hadden elke keer weer kwijtraken. Onuitzetbaarheid bestaat en verdwijnt niet met afschrikking. Het is een tweede illusie te blijven denken dat deze hele groep te bewegen is tot zelfstandige terugkeer. Het huidige terugkeerbeleid als sluitstuk van het vreemdelingenbeleid is grotendeels onuitvoerbaar. Het is tijd voor alternatieven.

### **Noot**

\* Voor dit beperkte overzicht van de omgang van de Nederlandse staat met vreemdelingen zijn veel anonieme teksten van het internet geraadpleegd, maar ook bekende (humanistische) teksten van onder andere: P. Boogaard, C. van Eijl, D. Hellema, J. de Kievid, M. Leenders, J. Ramakers, L. Strasser en R. Zunderdorp. Tevens is het webdossier 'Menswaardig vreemdelingenbeleid' van het Humanistisch Verbond geraadpleegd (zie de website: <http://www.humanistischverbond.nl/dossiers/mensenrechten/menswaardigvreemdelingenbeleid>).