

Cover Page



Universiteit Leiden



The handle <http://hdl.handle.net/1887/18703> holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Walaardt Sacré van Lummel, Tycho

Title: Geruisloos inwilligen : argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure, 1945-1994

Date: 2012-04-24

GERUISLOOS INWILLIGEN

ARGUMENTATIE EN SPEELRUIMTE IN DE
NEDERLANDSE ASIELPROCEDURE, 1945-1994

Proefschrift

ter verkrijging van
de graad van Doctor aan de Universiteit Leiden,
op gezag van Rector Magnificus prof. mr. P.F. van der Heijden,
volgens besluit van het College voor Promoties
te verdedigen op dinsdag 24 april 2012
klokke 15.00 uur

door

Tycho Walaardt Sacré van Lummel

Geboren te Leiden in 1975

Promotiecommissie

Promotor Prof. dr. M. Schrover

Overige leden Prof. dr. T. Spijkerboer
Prof. dr. A. Terlouw
Prof. dr. H. te Velde

Geruisloos inwilligen

Geruisloos inwilligen

*Argumentatie en speelruimte in de Nederlandse asielprocedure,
1945-1994*

TYCHO WALAARDT



Hilversum
Verloren
2012

Op het omslag: ...

ISBN 978-90-8704-294-3

Tevens verschenen als proefschrift aan de Rijksuniversiteit Leiden

© 2012 Tycho Walaardt & Uitgeverij Verloren bv

Torenlaan 25, 1211 JA Hilversum

Opmaak Rombus, Hilversum

Druk Wilco, Amersfoort

Brochage Van Strien, Dordrecht

No part of this publication may be reproduced in any form without written permission from the publisher.

Voorwoord

Al tijdens mijn studie geschiedenis raakte ik als vrijwilliger betrokken bij het toelatingsproces van asielzoekers tot Nederland. Mijn collega's bij Vluchtelingenwerk Nederland (VVN) en ik waren oprecht verbolgen wanneer asielverzoeken, in onze ogen om onterechte redenen, werden afgewezen. Na mijn studie zag ik een andere kant van de zogenaamde 'asielindustrie' als werknemer van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) en later de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Vrijwel alle betrokkenen in deze industrie gaan ervan uit dat het mogelijk is echte vluchtelingen en onechte vluchtelingen (ook wel gelukszoekers of economische vluchtelingen genoemd) van elkaar te scheiden. Ergens kon een scheidslijn worden getrokken. Ik was het radertje dat asielzoekers het nader gehoor afnam en besliste op verzoeken om toelating als vluchteling in eerste aanleg. Op grond van landenrapporten, interviews, ambtsberichten, adviezen van collega's en werkinstructies concludeerde ik of een asielzoeker was vervolgd en geloofwaardig was. Ik herinner mij nog goed de euforische reacties van mijn Keniaanse en Nederlandse baas toen ik werkte voor de UNHCR in Ghana na een zeer lang interview met een journalist uit Sierra Leone. We concludeerden bij de vrijdagmiddagborrel opgelucht dat dit 'eindelijk een echte vluchteling' was. Dit was een man die, in onze ogen, objectief voldeed aan alle kenmerken van een vluchteling. Hij was politiek actief en hij was om die reden gemarteld. Hij vluchtte toen hij echt niet langer in zijn land kon blijven. Zo ging ik dit promotietraject in. Ik wilde een analyse maken van de argumenten die de verschillende spelers in de asielindustrie gebruikten in de periode 1945-1994. Gaandeweg dit onderzoek begon ik mij te realiseren dat wel getracht werd echte en onechte vluchtelingen van elkaar te scheiden, maar dat de scheidslijn telkens verschoof. Dat de oplossing in lastige asielzaken in andere argumenten werd gevonden, kwam voor mij als een verrassing.

Een tweede opmerking vooraf gaat over de strengheid van het Nederlandse asielbeleid. In vrijwel ieder debat wordt geroepen dat het beleid recent is verhard en dat vroeger asielzoekers een warmer welkom kregen. Tijdens een studiemiddag eind oktober 2011 – bij de presentatie van het boek *Tijd en asiel. 60 jaar vluchtelingenverdrag* – wees een spreker op het warme welkom dat de Hongaren in 1956 van liefst 2.000 studenten kregen, maar dat deze gastvrijheid in het hedendaagse Nederland helaas verdwenen lijkt. De vraag was: hoe kon Nederland weer gastvrij worden? De massale steun die een Amerikaanse deserteur in de jaren zeventig, een Tamil in het plaatsje Lochem in 1986 en Sahar en Mauro in 2011 kregen, laat zien dat het steunen van asielzoekers van alle tijden is. De Nederlandse overheid bleek de gehele onderzoeksperiode gevoelig voor deze druk en was succesvol in het vinden van oplossingen.

Ondanks mijn wekenlange verblijf in archieven bleek het schrijven van een proefschrift een behoorlijk sociale bezigheid. Borrelen met collega's, dansen in nachtclubs in Miami en Chicago, congresbezoeken in verschillende Europese en Amerikaanse steden en Posthumus-bijeenkomsten in onder meer Parijs hielpen bij de totstandkoming van deze dissertatie.

Zeer veel mensen hebben geholpen bij dit proces. Allereerst gaat er veel dank uit naar de archiefmedewerkers van het Nationaal Archief, Justitie, BuZa, IISG en Doc-Direkt. Zonder de duizenden dossiers die op mijn bureau verschenen, was het schrijven van deze dissertatie niet mogelijk. In het bijzonder veel dank gaat uit naar Cees Rooijackers (IND) die enorm hielp bij het traceren van moeilijk vindbare dossiers. De steun en begeleiding die de onderzoekschool Posthumus bood, vooral tijdens het eerste jaar van mijn promotietraject, was van onschatbare waarde. Vrienden en familie zijn onmisbaar. Vooral veel dank gaat uit naar mijn ouders, Jal, Mathijs, Marc en Lucienne. Het belangrijkste zijn Sam en Juul. Zonder jullie had ik het niet gered.

Verschillende collega's van 'onze gang' hebben mij gedurende deze vijf jaren met raad en daad bijgestaan tijdens de dagelijkse lunch (met zelf gesmeerde boterhammetjes). Zeer veel dank gaat uit naar Corrie van Eijl. Haar scherpe en kritische geest hield mij bij de les. De kritiek die Leo Lucassen aandroeg, heeft bijgedragen aan verbetering van de kwaliteit van dit proefschrift. Mijn kamergenotes Charlotte Laarman en Nadia Bouras hebben mij het broodnodige gezelschap en hulp gegeven. Tijdens onze vele gesprekken ging het soms ook over onze onderzoeken. Daarnaast ben ik veel dank verschuldigd aan mijn commissieleden prof. Thomas Spijkerboer, prof. Ashley Terlouw en prof. Henk te Velde die met veel waardevolle feedback kwamen. Veel dank ben ik ook verschuldigd aan Joke Rintjema die deze dissertatie heeft omgetoverd tot een leesbaarder boek. Veruit de meeste dank gaat uit naar prof. Marlou Schrover. Marlou zonder jouw kritiek, aanvullingen en opbeurende woorden was het niet gelukt. Iedere keer als ik een stuk terug kreeg, stond erin dat het beter was dan de vorige keer en dat ik duidelijk op de goede weg zat (en vervolgens kwam er een lange rode lijst met verbeterpunten). Marlou, bedankt voor al het geduld.

Inhoud

| | |
|---|----|
| Lijst van gebruikte afkortingen | XX |
| Lijst van tabellen en lijst van grafieken, schema's en figuren | XX |
| 1 Inleiding | XX |
| 1.1 Probleemstelling | XX |
| 1.2 Geschiedschrijving over asielzoekers | XX |
| 1.3 Theoretisch kader | XX |
| 1.4 Indeling en periodisering | XX |
| 1.5 De Nederlandse asielprocedure en de beslissers en de bepleiters | XX |
| 1.6 Materiaal en methode | XX |
| 2 1945-1956: Asielzoekers als 'het paard van Troje' | XX |
| 2.1 Inleiding | XX |
| 2.2 Karakterisering van het tijdvak | XX |
| 2.3 Asielwetgeving en asielbeleid | XX |
| 2.4 Wie vroegen om asiel en waarom? | XX |
| <i>De komst van uitgenodigde vluchtelingen (displaced persons)</i> | XX |
| <i>De komst van 'spontane vluchtelingen' (asielzoekers)</i> | XX |
| 2.5 Argumenten van beslissers, voorpleiters en tegenpleiters | XX |
| <i>Zwaarwegende argumenten</i> | XX |
| <i>Minder zwaarwegende argumenten</i> | XX |
| 2.6 Conclusie | XX |
| 3 1956-1968: Asielzoekers als 'vervelende speldenprikken' | XX |
| 3.1 Inleiding | XX |
| 3.2 Karakterisering van het tijdvak | XX |
| 3.3 Asielwetgeving en asielbeleid | XX |
| <i>Mandaatverklaringen</i> | XX |
| 3.4 Wie vroegen om asiel en waarom? | XX |
| <i>De komst van uitgenodigde vluchtelingen</i> | XX |
| <i>De komst van asielzoekers</i> | XX |
| 3.5 Argumenten van beslissers, voorpleiters en tegenpleiters | XX |
| <i>Zwaarwegende argumenten</i> | XX |
| <i>Minder zwaarwegende argumenten</i> | XX |
| 3.6 Conclusie | XX |

| | | |
|----------|---|----|
| 4 | 1968-1977: Nieuwe vluchtelingen, nieuwe helden | xx |
| 4.1 | Inleiding | xx |
| 4.2 | Karakterisering van het tijdvak | xx |
| 4.3 | Asielwetgeving en asielbeleid | xx |
| | <i>Statussen en het einde van het tijdperk van de mandaatverklaringen</i> | xx |
| 4.4 | Wie vroegen om asiel en waarom? | xx |
| | <i>De komst van uitgenodigde vluchtelingen</i> | xx |
| | <i>De komst van asielzoekers</i> | xx |
| 4.5 | De zaak Waver | xx |
| | <i>Wavers juridische procedure</i> | xx |
| 4.6 | Argumenten van beslissers, voorpleiter en tegenpleiters | xx |
| | <i>Zwaarwegende argumenten</i> | xx |
| | <i>Minder zwaarwegende argumenten</i> | xx |
| 4.7 | Conclusie | xx |
| | | |
| 5 | 1977-1984: Medechristenen en onveilig Soedan | xx |
| 5.1 | Inleiding | xx |
| 5.2 | Karakterisering van het tijdvak | xx |
| 5.3 | Asielwetgeving en asielbeleid | xx |
| | <i>Het asielbeleid voor Turkse Christenen</i> | xx |
| | <i>Het asielbeleid voor Ethiopische asielzoekers</i> | xx |
| 5.4 | Wie vroegen om asiel en waarom? | xx |
| | <i>De komst van uitgenodigde vluchtelingen</i> | xx |
| | <i>De komst van asielzoekers</i> | xx |
| 5.5 | Argumenten van beslissers, voorpleiters en tegenpleiters | xx |
| | <i>Zwaarwegende argumenten</i> | xx |
| | <i>Minder zwaarwegende argumenten</i> | xx |
| | | |
| 6 | 1984-1994: Overall vandaan | xx |
| 6.1 | Inleiding | xx |
| 6.2 | Karakterisering van het tijdvak | xx |
| 6.3 | Asielwetgeving en asielbeleid | xx |
| | <i>Asielbeleid voor Tamils</i> | xx |
| | <i>Het beleid voor Iraanse asielzoekers</i> | xx |
| 6.4 | Wie vroegen om asiel en waarom? | xx |
| | <i>De komst van uitgenodigde vluchtelingen</i> | xx |
| | <i>De komst van asielzoekers</i> | xx |
| 6.5 | Argumenten van beslissers, voorpleiters en tegenpleiters | xx |
| | <i>Zwaarwegende argumenten</i> | xx |
| | <i>Minder zwaarwegende argumenten</i> | xx |
| 6.6 | Conclusie | xx |
| | | |
| 7 | Conclusie: Geruisloos inwilligen | xx |
| 7.1 | Bijdrage van deze dissertatie aan het debat | xx |
| 7.2 | Veranderingen in de tijd | xx |

- 7.3 Welke argumenten waren zwaarwegend en welke argumenten waren minder zwaarwegend in de asielprocedure? xx
- 7.4 Hoe werd binnen de speelruimte door beslissers geopereerd? xx

Summary: Silently giving-in. Margins in the Dutch asylum procedure, 1945-1994 xx

Bijlagen

- Bijlage 1 Overzicht van kabinetten en bewindslieden van Justitie en BuZa, 1945 en 1994 xx
- Bijlage 2 Aantallen asielzoekers in Nederland na 1950 xx

Noten

Gebruikte afkortingen in noten en in de literatuur xx

Lijst van geraadpleegde archieven xx

Literatuurlijst xx

Register xx

Curriculum vitae xx

Lijst van tabellen

| | | |
|----------|---|----|
| Tabel 1 | Factoren die volgens de literatuur invloed hadden op uitkomsten van asielverzoeken | xx |
| Tabel 2 | Beslissers, voorpleiters en tegenpleiters | xx |
| Tabel 3 | Persoonsdossiers en de kansen op succes per periode | xx |
| Tabel 4 | Groepering van argumenten, zoals gebruikt in de asielprocedure in de periode 1945-1994, in zeven frames | xx |
| Tabel 5 | Aantallen vluchtelingen en asielzoekers in de periode 1957-1964 | xx |
| Tabel 6 | Aantallen asielzoekers 1968-1977 | xx |
| Tabel 7 | Argumenten in 87 brieven in de zaak Waver | xx |
| Tabel 8 | Wie schreven de 557 brieven en petitities? | xx |
| Tabel 9 | Waar vandaan kwamen de 557 brieven? | xx |
| Tabel 10 | Uitkomsten van asielverzoeken in de periode 1977-1984 | xx |
| Tabel 11 | Uitkomsten van de asielprocedure van 81 turkse christenen | xx |
| Tabel 12 | Uitkomsten van 47 Ethiopische asielzoekers | xx |
| Tabel 13 | Argumenten in 557 brieven over Turkse Christenen | xx |
| Tabel 14 | Belangrijkste herkomstlanden en aantal asielzoekers in de periode 1984-1994 (afgerond op hele tientallen) | xx |
| Tabel 15 | Argumenten, gebruikt in de 130 brieven inzake Tamils | xx |
| Tabel 16 | Argumenten, gebruikt in de 198 brieven inzake Iraanse asielzoekers | xx |
| Tabel 17 | Uitkomsten van de asielprocedure van 82 Tamils | xx |
| Tabel 18 | Uitkomsten van de asielprocedure van 81 Iraniërs | xx |
| Tabel 19 | Asielverzoeken, ingediend tussen 1984-1994 en kansen op succes in eerste aanleg | xx |
| Table 20 | Actors in the dutch asylum procedure | xx |

Lijst van grafieken, schema's en figuren

| | | |
|-----------|---|----|
| Grafiek 1 | Het aantal asielzoeker in nederland in de periode 1945-2006 | xx |
| Schema 1 | Schematische weergave van de asielprocedure in de periode 1956-1968 | xx |
| Schema 2 | Schematische weergave van de asielprocedure 1976-1994 | xx |
| Figuur 1 | De regio Tur Abdin | xx |
| Figuur 2 | De hoorn van Afrika | xx |
| Figuur 3 | Sri Lanka, het gearceerde gebied werd door de Tamils beschouwd als grondgebied dat aan hen toebehoorde. | xx |

Lijst van gebruikte afkortingen

| | |
|-------|---|
| ACV | Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (tegenwoordig ACVZ) |
| ARO | Wet Administratieve Rechtspraak Overheidsbeschikking |
| AVA | Aanvraag voor een arbeidsvergunning |
| BiZa | Ministerie van Binnenlandse Zaken |
| BRD | Bondsrepubliek Duitsland (West-Duitsland) |
| BuZa | Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| BVD | Binnenlandse Veiligheidsdienst |
| CRM | Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (voor 1965 alleen Maatschappelijk Werk) |
| DAZ | Directie Algemene Zaken (van BuZa) |
| DIO | Directie Internationale Organisatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken |
| DP | Displaced Person |
| GS | Geheime Stukken (uit het archief van het Ministerie van Buitenlandse Zaken) |
| ICEM | Inter-Governmental Committee for European Migration |
| ICM | Interdepartementale Coördinatiecommissie Minderhedenbeleid |
| IND | Immigratie- en Naturalisatiedienst (vanaf 1994) |
| IOM | International Organization for Migration |
| IRO | International Refugee Organization (vanaf 1947) |
| JAC | Jongeren Advies Centrum |
| MvT | Memorie van Toelichting |
| MVV | Machtiging tot Voorlopig Verblijf |
| NA | Nationaal Archief |
| NCB | Nederlands centrum Buitenlanders (vanaf 1974) |
| NFV | Nederlandse Federatie voor Vluchtelingen hulp (van 1954) |
| OSV | Onderafdeling Speciale Verblijfsregelingen van het Ministerie van Justitie |
| PVAC | Permanente Vreemdelingen Adviescommissie |
| ROA | Regeling Opvang Asielzoekers |
| RVD | Rijksvreemdelingendienst |
| SKV | Samenwerkingscommissie voor Vluchtelingen (vanaf 1976) |
| SoZa | Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid |
| SVN | Stichting Vluchtelingenwerk Nederland (vanaf 1978) |
| SU | Sovjet-Unie |
| UAF | Universitair Asiel Fonds of University Assistance Fund |
| UNHCR | United Nations High Commissioner for Refugees (vanaf 1951) |
| UNRRA | United Nations Relief and Rehabilitation Administration |
| VC | Vreemdelingencirculaire |
| VNG | Vereniging van Nederlandse Gemeente |
| VN | Verenigde Naties |
| VON | (Federatie van) Vluchtelingenorganisaties Nederland (vanaf 1985) |
| VS | Verenigde Staten |
| VTV | Vergunning tot Verblijf |

| | |
|------|---|
| vv | Vereniging voor Vluchtelingen (vanaf 1974) |
| vvtv | Voorlopige Vergunning tot Verblijf |
| vvn | Vereniging Vluchtelingenwerk Nederland (vanaf 1979) |
| wrr | Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid |
| wvc | Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur |