



**Universiteit
Leiden**
The Netherlands

De opkomst van de asielzoeker

Schrover, M.L.J.C.; Boer, D. de; Janssen, G.

Citation

Schrover, M. L. J. C. (2023). De opkomst van de asielzoeker. In D. de Boer & G. Janssen (Eds.), *De vluchtelingen Republiek* (pp. 222-239). Amsterdam: Prometheus. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/4210982>

Version: Publisher's Version

License: [Licensed under Article 25fa
Copyright Act/Law \(Amendment
Taverne\)](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4210982>

13

DE OPKOMST VAN DE ASIELZOEKER

De volgende morgen kwam de politie. De tolk praatte met een paar mensen. Daarna werden wij met bussen naar Eindhoven gebracht, naar een opvangcentrum voor asielzoekers. [...] Twee dagen later vertrokken wij naar Zuidlaren, niet als asielzoekers maar als ontheemden. Dat klonk ons raar in de oren [...]. Sommigen van ons hadden echt moeite met die omschrijving, maar in feite zijn we dat wel. [...] Op 3 augustus 1992 kwamen wij als ontheemden in Zuidlaren. Ik had nooit gedacht dat het zo zou lopen. [...] Eerst dachten wij dat er nooit oorlog in Bosnië zou komen. En toen de oorlog was begonnen, dachten wij dat die niet langer dan één week zou duren.¹

Alma Djerzic vertelde in september 1992 aan *Nieuwsblad van het Noorden* over haar vlucht uit Sarajevo en haar komst naar Nederland. Het citaat geeft een goed beeld van de vluchtelingenmigratie in de jaren 1990. De oorlog en de komst van duizenden mensen uit het voormalige Joegoslavië kwamen voor velen onverwacht. De Joegoslaven kregen, in tegenstelling tot de Tamils die voor hen kwamen, merendeels wel steun. Ze waren wit, ze kwamen als gezinnen, het waren er veel en ze liepen in een trieste sliert langs (spoor)wegen door Europa. De oorlog in het voormalige Joegoslavië was avond na avond op tv te zien, inclusief de val van Srebrenica in 1995, en de Dutchbatters die toekeken hoe bussen met mannen en jongens werden weggevoerd. Bovendien waren de Joegoslaven geen onbekenden in Nederland, door de werving van gastarbeiders in de jaren 1970. Als gevolg daarvan waren er in 1990, voordat de vluchtelingenmigratie begon, reeds twintigduizend Joegoslaven in Neder-



13.1 Bosnische vrouwen vluchten tijdens de burgeroorlog in de jaren negentig.

land. Joegoslavië was bovendien een populair vakantie-land voor Nederlanders.

Toch kregen de migranten uit Joegoslavië een ontheemdenstatus en geen vluchtelingenstatus, omdat er werd gedacht en gehoopt dat ze snel zouden kunnen terugkeren. Dit was een duidelijke breuk met het vreemdelingenbeleid tijdens de Koude Oorlog, toen de vluchtelingen van communistische regimes – die in geringe aantallen kwamen – zich nog grotendeels permanent in Nederland mochten vestigen. Dit was, zoals uit dit hoofdstuk zal blijken, echter niet de enige verandering in het asielbeleid van de jaren negentig, een periode waarin Nederland, naast de Joegoslaven, met een steeds diversere groep asielzoekers werd geconfronteerd.

EEN WARME ONTVANGST

De advertentie van de Vereniging voor Vluchtelingenwerk [...] voelde Wanda E. als een rechtstreeks appèl. Gironummers, zegt ze, gaan zo langzamerhand langs me heen, maar deze oproep kon je alleen maar met ja of nee beantwoorden. [...] ze boden

zich onmiddellijk aan als gastgezin voor een Joegoslavische vluchteling. [...] eind september werd ze opgebeld: of haar aanbod nog steeds van kracht was. Twee weken later stond de Bosnische Tatjana D., vers uit Belgrado, met drie koffertjes, op van de zenuwen, op de stoep van het grote huis aan een statige laan in Leiden. Wanda deed de deur open, omhelsde haar en Tatjana had het gevoel dat er een zware last van haar afviel. [...] Waarom was Joegoslavië voor haar nu opeens de druppel die de emmer deed overlopen? 'Ik denk dat het een gevoel van totale uitzichtloosheid, van machteloosheid was. [...] Deze zomer is er bij mij een soort verzadigingspunt bereikt. Ik zette de televisie niet meer aan. Ik kon er niet meer naar kijken, naar het schieten, naar de puinhopen, naar de honger. Het deed me denken aan de verhalen van mijn familie over het leven in het getto. [...] Tatjana [...] is naar Nederland gekomen na bemiddeling van Joods Maatschappelijk Werk.' Dat ze joods is, helpt wel, zegt Wanda. 'Dat [...] maakt het voor mij gemakkelijk. Je hebt iets gemeenschappelijks, haar moeder heeft in Auschwitz gezeten.'²

Toen de vluchtelingen uit Joegoslavië kwamen ontstond er een acuut tekort aan opvangplaatsen. VluchtelingenWerk plaatste een oproep in kranten en zeventuizend mensen boden aan vluchtelingen in hun eigen huis op te vangen. Uiteindelijk kwam slechts een heel klein aantal vluchtelingen (tot september 1992, in totaal 42) bij particulieren terecht. Een deel van de gastgezinnen viel af omdat de ruimte die ze aanboden niet geschikt was. VluchtelingenWerk had bovendien bezwaar tegen het plaatsen van mensen die mogelijk werden uitgewezen bij particulieren omdat je dat een opvanggezin emotioneel niet aan kon doen. Als laatste werd gevreesd dat een deel van de mensen opvang aanbood in de hoop op financieel gewin.

Gezinnen boden in principe onderdak aan voor drie maanden, maar na die tijd bleek er geen alternatieve huisvesting te zijn voor de mensen die ze hadden opgevangen en die nu in Nederland mochten blijven. Naarmate het verblijf bij het gastgezin langer duurde,

liepen spanningen op. Kranten schreven er uitgebreid over. De opvang in gastgezinnen bleek per saldo een slecht idee. De overheid zette in op grootschaliger opvang waarbij ook controle, zorg en juridische bijstand makkelijker te organiseren waren. Leegstaande internaten, kazernes en enkele hotels werden in gereedheid gebracht. Niet overal werd daar positief op gereageerd. In Terneuzen ontstond er bijvoorbeeld een rel rondom een hotel.

Het anders zo rustige Terneuzen is opgeschrikt door racistische uitbarstingen. De gemeente moet asielzoekers opvangen en dat stuitte op protest. [...] Gebouwen werden beklad met leuzen en hakenkruizen. Behalve het hotel werden onder meer een school, het crematorium, de woning van de burgemeester, een kerk, het gemeentehuis en een zwembad besmeurd. [...] Het hotel kon de asielzoekers wel gebruiken want een faillissement was nabij.³

Voor vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië was er aanvankelijk veel steun onder de Nederlandse bevolking. Er werden tal van steunacties opgezet: geld, kleding en speelgoed werden ingezameld. Sommige Nederlanders vonden, al voor de vluchtelingenmigratie uit Joegoslavië begon, het asielbeleid veel te streng. In 1991 ontploften er bommen, geplaatst door de terreurgroep RaRa bij het huis van staatssecretaris Aad Kosto (PvdA) en op meerdere andere plekken in Nederland als protest tegen het strenge asielbeleid. Organisaties die opkwamen voor vluchtelingen keurden die aanslagen door RaRa sterk af.

Naast de steunacties voor vluchtelingen waren er dus ook protesten tegen hun komst. In vergelijking met de jaren 1980, die gekenmerkt werden door grote werkloosheid en bezuinigingen op de sociale zekerheid, ging het in de jaren 1990 iets beter. De woningnood was echter geenszins opgelost en de huisvesting van gastarbeiders en hun gezinnen was een onderwerp dat in de jaren 1990 leidde tot debat en soms rellen.⁴ Vrees voor woningnood en bezuinigingen op de zorg leidden, in combinatie met xenofobie en racisme,

tot protesten tegen de komst van asielzoekers, zoals in Terneuzen. In 1993 waren er in totaal zeventien brandstichtingen, vier bomaanslagen, acht mishandelingen, 38 valse bommeldingen, 95 beklad-dingen, 59 dreigbrieven en 67 zaken met stickers en pamfletten die te maken hadden met protest tegen de komst van asielzoekers of opvangcentra. Bij de gemeenteraadsverkiezingen van 1990 kregen de Centrum Democraten, geleid door Hans Janmaat, met een anti-immigratieprogramma, elf zetels, en in 1994 78. Op een totaal van meer dan tienduizend zetels was dat weinig, maar de groei leidde tot onrust. In 1991 vroeg VVD-leider Frits Bolkestein zich publiekelijk af of bepaalde islamitische waarden en normen strookten met de democratische beginselen van de Nederlandse rechtsstaat. Bolkestein had het op dat moment vooral over gastarbeiders. Later vonden zijn ideeën ook voor vluchtelingen ingang. Het was onderdeel van een oproep tot beperking van de immigratie.

HET EINDE VAN DE JOEGOSLAVISCHE VERENIGINGEN

Voor de komst van de vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië waren er tal van Joegoslavische organisaties in Nederland. In augustus 1992 waren er, volgens B. Grabovičkić, voorzitter van de Bond van Joegoslavische Clubs en Verenigingen in Nederland, in alle Nederlandse dorpen of steden met een Joegoslavische gemeenschap van enige omvang eigen verenigingen. In totaal waren het er zo'n dertig en ze waren aangesloten bij de Bond, die van de Nederlandse overheid een subsidie kreeg van 27.500 gulden per jaar. Na het begin van de oorlogen en zuiveringen gingen steeds minder mensen in Nederland en daarbuiten zich Joegoslaaf noemen. Ze hadden het idee dat ze moesten kiezen voor een van de nieuwe etnische identiteiten. Het onderscheid tussen groepen was echter helemaal niet helder, omdat in Joegoslavië huwelijken tussen groepen al decennialang gangbaar waren. Nu werden veel mensen gedwongen of voelden ze zich gedwongen om te kiezen voor de ene groep of de andere. Echtparen bleken nu opeens gemengd gehuwd, terwijl ze eerder niet op die manier naar hun relatie hadden gekeken. Niet alle huwelijken overleefden de keuzes.

Na het begin van de oorlogen vielen veel organisaties uiteen. Als gevolg van kettingmigratie waren er in Nederland regionale concentraties. In Katwijk, waar de visverwerkende industrie in de jaren 1970 Joegoslavische vrouwen had geworven als gastarbeiders, werd het trefcentrum gedomineerd door Serviërs. Omdat de groep daar redelijk homogeen was ging het centrum door als Servisch en verleende hulp aan Servische vluchtelingen. In plaatsen waar de groep van oudsher echter meer gemengd was, sloten de centra omdat toch moeilijk elke groep een eigen centrum kon beginnen.⁵ Door het uiteenvallen van de organisaties konden die niet als belangenbehartigers van de nieuwkomers optreden en was er minder steun en hulp vanuit de oudere migrantengroepen.

VLUCHTELINGENMIGRATIE IN CONTEXT

Mensen uit het voormalige Joegoslavië vormden, zoals gezegd, in de jaren 1990 de grootste groep onder de vluchtelingen. Daarnaast waren er onder meer Afghaanse, Iraakse, Iraanse en Somalische vluchtelingen. In totaal kwamen er in de periode 1991-1999 zeven-tigduizend vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië naar Nederland, maar niet iedereen bleef.⁶ Het uiteenvallen van de Joegoslavische Federatie, de afscheiding van Slovenië (1991), en oorlogen in Kroatië (1991-1995), Bosnië en Herzegovina (1992-1995) en Kosovo (1999) leidden tot de ontheemding van 6 miljoen mensen. De asielzoekers kwamen laat naar Nederland: terwijl de oorlogen en zuiveringen in 1991 begonnen, kwamen de meesten pas in 1994. Veel mensen uit het voormalige Joegoslavië richtten hun schreden in eerste instantie naar het dichterbij gelegen Duitsland. In 1999 waren er in Nederland 63.000 mensen die geboren waren in het voormalige Joegoslavië. De helft kwam uit Bosnië en Herzegovina, en 40 procent uit de Joegoslavische Federatie. Asielaanvragen van Bosniërs werden voor 60 procent ingewilligd, de aanvragen van mensen uit de Joegoslavische Federatie werden voor 85 procent afgewezen.⁷ In 1993 werden 20.229 uitgeprocedeerde asielzoekers uit Nederland uitgewezen.

Er werd door sommigen onderscheid gemaakt tussen mensen uit het voormalige Joegoslavië en andere asielzoekers. In Azelo werd

bijvoorbeeld een leegstaand internaat in gereedheid gebracht voor de opvang van mensen uit Joegoslavië. Toen die niet kwamen omdat er elders opvang bleek te zijn, wilde de overheid er asielzoekers uit andere landen in plaatsen. Dat leidde tot lokaal protest. Na felle reacties en het verwijt van racisme vanuit andere delen van het land, stemde de gemeente alsnog in met opvang.⁸

Het beleid ten aanzien van asielzoekers werd beïnvloed door de permanente onzekerheid over wat de toekomst zou brengen. Met enige regelmaat waren er voorspellingen over het aantal vluchtelingen dat nog zou komen. In 1986 voorspelde VluchtelingenWerk bijvoorbeeld dat er honderdduizenden Palestijnen naar Europa zouden vluchten.⁹ Dat gebeurde niet. In 1989 begon er een grote migratie uit Oost-Duitsland via Hongarije en Oostenrijk naar West-Duitsland. Dagelijks staken duizenden mensen de Duitse grens over. In november 1989 zette Tsjecho-Slowakije de grens open en kwamen er vijfhonderd vluchtelingen per uur over de Duitse grens.¹⁰ Ze bleven merendeels in Duitsland. Er werden nog veel meer vluchtelingen verwacht. Hulporganisaties voorspelden begin 1991 de komst van 1 miljoen vluchtelingen als gevolg van de Golfoorlog (1990-1991), maar die migratie bleef uit. Begin 1991 schreven Nederlandse kranten ook over 4 miljoen Russen en een onbekend maar groot aantal Roemenen en Bulgaren die van plan waren op korte termijn naar het Westen te vluchten.¹¹ Ook werd er gevreesd voor een burgeroorlog in de Sovjet-Unie, met een groot aantal vluchtelingen als gevolg. Toen die oorlog niet kwam en er geen grote toename was in vluchtelingenmigratie, verdween die angst, maar inmiddels was de positie van de mensen die pleitten voor streng asielbeleid versterkt.¹²

DE TROO-STATUS

De migranten uit (voormalig) Joegoslavië kregen, zoals gezegd, een ontheemdenstatus, geregeld in de Tijdelijke Regeling Opvang Ontheemden (TROO). Dat was uitzonderlijk. De introductie van die status vormde een breuk met eerder beleid. Aanleiding voor de introductie was de toename van het aantal asielzoekers, woningnood en

Tabel 1. Aantal in Nederland ingediende asielverzoeken

<i>Jaar</i>	<i>Aantal</i>
1989	13.900
1990	21.210
1991	21.620
1992	20.350
1993	35.400
1994	52.580
1995	29.260
1996	22.860
1997	34.440
1998	45.220
1999	39.300
2000	43.560

(CBS Asielverzoeken kerncijfers)

Tabel 2. Landen van herkomst van asielzoekers 1992-1998¹³

<i>Land</i>	<i>Aantallen</i>
Bulgarije	1310
Roemenië	5449
Turkije	5723
Congo (Zaire)	6171
Sri Lanka	10.091
Joegoslavië	21.859
Afghanistan	22.351
Somalië	23.462
Bosnië en Herzegovina	25.330
Irak	31.607
Overig	86.743
<i>Totaal</i>	<i>240.096</i>

financiële problemen bij de gemeentes.¹⁴ Een aantal ontwikkelingen gingen eraan vooraf. Na 1987 werden mensen die een vluchtelingenstatus wilden vragen gehuisvest in een van de asielzoekerscentra (azc's). Ze hadden bovendien niet langer recht op een uitkering onder de Bijstandswet zoals dat eerder wel het geval was. Gemeentes kregen een vast bedrag per asielzoeker en asielzoekers ontvingen 445 gulden per maand voor voedsel, kleding en persoonlijke uitgaven. Een doel van de centrale huisvesting in azc's was asielzoekers tijdens hun procedure zo min mogelijk te laten integreren en daarom werden voor de azc's opzettelijk geïsoleerde locaties uitgekozen. Vrees was dat integratie zou leiden tot steunacties door Nederlanders en dat het asielzoekers hoop gaf op een permanent verblijf in Nederland. In de jaren tachtig nam het aantal asielzoekers en het aantal azc's toe. De duur van de asielprocedures werd bovendien langer, en daarmee ook het verblijf in de centra. Daarnaast duurde het lang voordat asielzoekers werden overgeplaatst naar woningen. Als gevolg werden er noodopvanglocaties geopend. Er werd geprobeerd om asielzoekers met kansloze aanvragen (sneller) te scheiden van degenen die wel een kans hadden op het krijgen van een status. De opvang en de verwerking waren dus reeds lastig voordat de mensen uit voormalig Joegoslavië kwamen.

Toen het aantal asielzoekers uit het voormalige Joegoslavië toenam, werden er nieuwe maatregelen genomen, waaronder dus de introductie van de TROO-status, die inhield dat er tijdelijke verblijfsvergunningen werden verstrekt en mensen niet door de procedure hoefden. De ontheemden werden gehuisvest in tijdelijke opvangcentra (TOC's). De overheid wilde met de nieuwe regeling voorkomen dat veel vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië asiel zouden aanvragen en daarmee het toch al overbelaste systeem verder onder druk zouden zetten. Zodra de situatie in het voormalige Joegoslavië zou stabiliseren, zouden de TROO-statushouders teruggestuurd kunnen worden. Mensen met een TROO-status mochten niet werken en hadden geen recht op een woning. De verwachting was dat de opvang in bijvoorbeeld kazernes, die leegstonden omdat de dienstplicht was afgeschaft, heel kort zou duren. Na zes of

zeven maanden werd echter duidelijk dat de opvang op deze manier inhumaan was.

Ardija Avdic, voor zijn vlucht leraar geschiedenis aan het gymnasium, vertelde over zijn leven in een kazerne in Zuidwolde:

Met een Nederlandse trein zijn we uit Zagreb gehaald. Zeven maanden zijn wij nu hier. De eerste twee maanden woonden we met twee gezinnen op één kamer. Dat was heel moeilijk, iedereen had slaapproblemen. Maar we waren aan een catastrofische ontsnapt en we dachten: dit is maar voor korte tijd. In september was de vredesconferentie in Londen, ze waren ervan overtuigd dat de oorlog daar zou worden beëindigd. Maar de oorlog ging door en iedere dag zagen ze de beelden van de gruwelen in hun land. [...] we zitten hier inmiddels zeven maanden op een kamer in een kazerne, veroordeeld tot nietsdoen. Het gebrek aan bezigheden is funest, het ondermijnt je.¹⁵

In 1993 was duidelijk dat de oorlog in voormalig Joegoslavië niet kortstondig zou zijn. Het ministerie van Justitie stelde dat uitstel van de wettelijke asielprocedure voor 13.500 ex-Joegoslaven niet langer mogelijk was. De asielzoekers zouden een andere status dan de TROO-status moeten krijgen.

In 1993 was de uitstroom uit opvanglocaties te gering en nieuwkomers konden niet worden opgevangen. Het systeem bood geen mogelijkheden om flexibel in te spelen op schommelingen in aantallen. Er werden twee aanmeldcentra geopend: Rijsbergen aan de Belgische grens en Zevenaar aan de Duitse grens. Daar zouden nieuwe asielzoekers binnen 24 uur moeten worden gescheiden in een kansrijke en kansarme groep. De aanmeldcentra raakten vrijwel meteen overvol. Mensen die zich niet konden aanmelden werden opgevangen in tentenkampen. Het idee was dat die opvang een ontmoedigende werking zou hebben op mensen met een ongegrond verhaal. Als mensen zonder een goed vluchtverhaal niet meer zouden komen, werden de aanmeldcentra ontlast, zo was de redenering. Mensen met een gegrond verhaal zouden worden doorge-

stuurd naar een onderzoekscentrum waar hun procedure werd afgehandeld. In beide centra samen werkten honderd medewerkers van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND), die vijfhonderd aanvragen per dag konden afhandelen. IND en bewindsvoerders verwachtten dat 10 procent zou worden afgewezen binnen 24 uur. Als voorbeeld werden de Roemenen genoemd, van wie in de normale procedure 99 procent werd afgewezen. Zij konden er in de snelle procedure meteen worden uitgepikt. VluchtelingenWerk en asieladvocaten maakten echter bezwaar tegen de termijn van 24 uur en weigerden aan de uitvoering mee te werken.

Op 10 maart 1994 kopte *De Telegraaf*: 'Dit jaar 100.000 asielzoekers'. Het nieuws werd ook door andere kranten groot gebracht. De voorspelling voor 1994 was gebaseerd op het aantal asielzoekers dat zich in de eerste drie maanden van het jaar in Nederland zou hebben gemeld. De cijfers en berichten waren echter, zo bleek, feitelijk onjuist. Er was geen sprake van een toename van het aantal asielzoekers in de eerste drie maanden van het jaar, maar van een afname. De IND had in de eerste drie maanden van het jaar wel extra aanvragen in behandeling genomen. Die aanvragen waren van mensen die soms al maanden of jaren in Nederland waren. Aan het begin van 1994 waren extra ambtenaren ingezet om achterstanden weg te werken. Daardoor leek er sprake te zijn van een toename. Deze fout in de berichtgeving werd door sommige lokale kranten gemeld, maar door landelijke kranten niet overgenomen. De hoge aantallen van de eerste berichtgeving bleven het debat bepalen.¹⁶

Met de invoering van een nieuwe Vreemdelingenwet in januari 1994 werd een nieuwe status geïntroduceerd, die zowel de TROO, als de gedoogdenregeling van 1991 verving: de voorwaardelijke vergunning tot verblijf (vvtv). Aan de vvtv werd een gefaseerd integratiemodel gekoppeld. Vanaf het derde jaar mocht een houder van deze status werken. Na drie jaar kon de vvtv-status niet meer worden verlengd en werd dan omgezet in een onvoorwaardelijke vtv-status (humanitaire status) als terugkeer naar het land van herkomst niet mogelijk was. Mensen met een vvtv-status werden gehuisvest in gedecentraliseerde woonruimte in de gemeenten. Tegelijkertijd

besloot de overheid dat de toegelaten vluchtelingen uit de azc's en de TOC's eveneens werden geplaatst in de gemeenten. Per duizend inwoners moest elke gemeente woonruimte kunnen bieden aan twee erkende vluchtelingen.

In 1994 kwam er een recordaantal van ruim vijftigduizend nieuwe asielzoekers en dat leidde in combinatie met arbeidsintensieve procedures tot achterstanden bij de IND en lange procedures. Daarnaast bood de vreemdelingenwetgeving veel mogelijkheden om tegen beslissingen van de IND bezwaar of beroep aan te tekenen. Het grote aantal asielzoekers en de langdurige procedures leidden tot overvolle opvangcentra.

VluchtelingenWerk en asieladvocaten gingen nu wel akkoord met het plan voor de aanmeldcentra en een selectie binnen 24 uur. Het systeem liep vrijwel meteen vast. In Zevenaar werden feestzalen gehuurd om mensen tijdelijk onderdak te bieden. In 1995 werden de Wet veilige derde landen en de Wet veilige landen van herkomst van kracht. Deze wetten houden in dat asielzoekers die via een veilig land zijn gereisd, teruggestuurd kunnen worden en dat mensen die afkomstig zijn uit als veilig beschouwde landen, geen asiel mogen aanvragen. Na 1995 ging het Verdrag van Schengen gelden, op grond waarvan het asielverzoek van personen van wie het asielverzoek in een ander land is afgewezen, niet werd behandeld. In 1997 werd de Schengenovereenkomst vervangen door het Verdrag van Dublin.

In 1998 verwachtte Justitie 43.000 asielzoekers, en in 1999, 63.000. Job Cohen (PvdA), de staatssecretaris van asielzaken, voorspelde dat het systeem die aantallen niet aan zou kunnen. In januari 1999 werd de 24 urenprocedure daarom verlengd naar 48 uur. Volgens Cohen zou zo beter onderzocht kunnen worden of een asielzoeker een onrechtmatige aanvraag deed en zouden er meer mensen uit de opvang geweerd kunnen worden. Cohen besloot ook dat maximaal 150 asielzoekers per dag konden starten met de aanmeldprocedure. De overigen zouden op een wachtlijst worden geplaatst en in tentenkampen worden opgevangen. Cohen verwachtte dat er drieduizend mensen in tenten terecht zouden komen. Onder andere in Ermelo kwam een tentenkamp voor 720 mensen. De tenten

waren niet wind- en waterdicht en verwarming en sanitaire voorzieningen waren benedenmaats. Politici en journalisten reageerden geschokt en beelden van de asielzoekers in de modder gingen de wereld over. In allerijl werd in Heumensoord bij Nijmegen een nieuw tentenkamp opgebouwd voor negenhonderd asielzoekers, nu wel met wind- en waterdichte tenten, en de belofte van verwarming en betere sanitaire voorzieningen. Later kwamen er meer locaties met tenten bij. Ter Apel werd omgevormd tot een aanmeldcentrum en al eerder konden asielzoekers zich ook op Schiphol aanmelden. In 2001 oordeelde de nationale ombudsman dat de opvang sinds 1999 zorgwekkend was en geen recht deed aan de menselijke waardigheid.

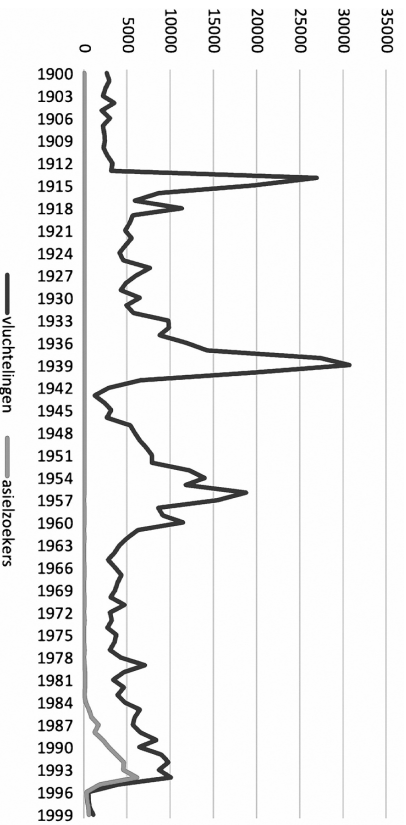
In 2000 werd de nieuwe Vreemdelingenwet aangenomen.¹⁷ Belangrijke vernieuwingen waren dat de procedures vereenvoudigd werden zodat aanvragen sneller zouden kunnen worden afgewerkt. Vluchtelingen moesten een asielaanvraag indienen bij een van de vier aanmeldcentra en binnen zes dagen kregen zij te horen of de aanvraag in behandeling werd genomen of als kansloos werd beoordeeld. In het laatste geval konden de asielzoekers wel in beroep gaan, maar zij mochten de uitslag van het beroep niet in Nederland afwachten. De asielaanvragers van wie de aanvraag in behandeling werd genomen, werden ondergebracht in een van de opvangcentra van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (COA). De IND moest binnen zes maanden een besluit nemen.

Wanneer de aanvraag door de IND werd afgewezen, kon de asielzoeker in beroep gaan en mocht hij de uitspraak in Nederland afwachten in een van de opvanglocaties van de COA. Wanneer de rechter negatief besliste kon de asielzoeker nog in hoger beroep gaan bij de Raad van State, maar de uitspraak hiervan mocht niet in Nederland worden afgewacht. Indien de asielaanvraag definitief was afgewezen, moesten de asielzoekers binnen vier weken Nederland verlaten en kregen zij geen opvang meer van de COA.

Per saldo, streefden beleidsmakers en anderen in de hele jaren 1990 naar snellere procedures en een vroege scheiding tussen kansarme en kansrijke aanvragen. Ze slaagden daar zelden in.

VIJF VERSCHUIVINGEN

In de jaren 1990 deden zich, naast de genoemde veranderingen, nog vijf andere verschuivingen voor in het debat en beleid. Ten eerste werd de term 'asielzoeker' gangbaar. Voor de jaren 1990 kwam een deel van de vluchtelingen naar Nederland met een vluchtelingenstatus. Zij hoefden in Nederland geen procedure te doorlopen. Dit gold bijvoorbeeld voor de Hongaren in 1956 en de Vietnamezen in de jaren 1970. In de jaren 1990 kwamen er nog steeds uitgenodigde vluchtelingen, maar het merendeel van de mensen kwam op eigen initiatief. Zij moesten eerst een verzoek indienen en het was niet zeker of ze een verblijfsstatus zouden krijgen. In de jaren 1990 werd bovendien, zoals gezegd, de tijd tussen vragen en krijgen steeds langer en dat maakte het noodzakelijk dat er een woord kwam voor de mensen die wachtten. Als laatste is 'asielzoeker' een twijfelwoord, dat niet toevallig lijkt op 'gelukszoeker'. Er werd in de jaren 1990 meer dan voorheen getwijfeld aan vluchtmotieven. In debatten over migranten werd dan ook steeds vaker de term 'asielzoeker' in plaats van 'vluchteling' gebruikt. Tussen 1990 en 1999 werd de Vreemdelingenwet 25 keer gewijzigd en dat betrof bijna altijd een aanscherping van de asielprocedures.¹⁸



13.2 Gebruik van het woord 'asielzoekers' in Nederlandse kranten, 1900-1999. De zwarte lijn geeft het gebruik van het woord 'vluchtelingen' weer; grijs 'asielzoekers'.

Ten tweede was er sprake van toenemende aandacht voor illegale migratie. In de jaren 1990 werd het vrijwel onmogelijk om legaal als niet-Europese arbeidsmigrant naar Nederland te komen, en voor gezinsvormende en -herenigende migratie kwamen er steeds meer barrières. Als gevolg van de beperkingen nam het aantal migranten dat zonder toestemming kwam en in Nederland verbleef toe. Debatten gingen in toenemende mate over migranten die illegaal binnenkwamen of verbleven, waarbij de term 'illegaal' onterecht ook werd gebruikt voor migranten die asiel hadden aangevraagd maar die geen verblijfsstatus hadden gekregen en die ook niet weggingen. In 1992 stortte een vrachtvliegtuig neer op een flat in de Amsterdamse Bijlmermeer en daarbij stierven 43 mensen. In de nasleep van die ramp waren er speculaties over het aantal Ghanese migranten dat in de flat zou hebben gewoond, maar die niet als vermist werden opgegeven omdat ze geen formele verblijfsstatus hadden. Als uitvloeisel daarvan kwam er in het beleid meer nadruk op het controleren van illegale migratie.

Ten derde nam in deze periode de aandacht voor vrouwen als vluchtelingen toe. Er was altijd al belangstelling voor vrouwen binnen vluchtelingenpopulaties. Nu kwam er echter erkenning dat kledingvoorschriften (zoals de verplichting een gezichtssluier te dragen), beperking van rechten (bijvoorbeeld recht op onderwijs) en (groeps)verkrachtingen redenen zouden kunnen zijn voor het toekennen van een vluchtelingenstatus.

Ten vierde nam de aandacht voor vervolging op basis van seksualiteit toe.¹⁹ In 1981 was Nederland het eerste land in de wereld waar vervolging wegens homoseksualiteit recht gaf op een vluchtelingenstatus. In de jaren negentig bleek echter dat die status om die reden vrijwel nooit werd toegekend. In 1990 waren er 38 gevallen waarin homoseksualiteit een rol leek te spelen bij de aanvraag, maar in geen van die gevallen werd een asiolverzoek ingewilligd. Het COC, de Nederlandse belangenorganisatie die zich inzet voor homoseksuele emancipatie, dreigde kenbaar te maken in de rest van de wereld dat het in Nederland mogelijk was om een vluchtelingenstatus te krijgen als homoseksueel, indien er niet meer statussen zouden worden

toegekend. Doel was het systeem te overspoelen met aanvragen. Nederlandse kranten schreven over een mogelijk enorme toeloop van homoseksuelen uit Oost-Europese landen en ook Vluchtelingen-Werk voorspelde dat. Onder het communisme werd homoseksualiteit als een kapitalistische perversiteit beschouwd. homoseksuelen hadden gehoopt dat hun positie na de val van het communisme zou verbeteren, maar dat bleek niet het geval. Ze werden weliswaar niet gestenigd, zoals in Iran, maar ze waren evenmin vrij. De toename van het aantal asielaanvragen van homoseksuelen uit voormalig communistische landen bleef echter uit, waarschijnlijk omdat er enige hoop was op verbetering.

Als laatste kwamen er in de tweede helft van de jaren 1990 steeds meer alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) naar Nederland. In 1993 vormden ama's 2 procent van het totaal aantal asielzoekers. Vier jaar later was dat percentage gestegen naar 8 procent en in 2000 naar 15 procent. Het woord 'asielkind' werd geïntroduceerd. Aandacht voor kinderen – niet alleen voor kinderen die alleen kwamen – werd ook gebruikt om uitzettingen van gezinnen die reeds lang in Nederland waren tegen te gaan. Voor ama's kwam er een speciale regeling die het iets makkelijker maakte dan voor andere asielzoekers om in Nederland te blijven. Er ontstond discussie over de vraag of kinderen zich jonger voordeden dan ze werkelijk waren en daarom werd onderzoek van gebit en botten gebruikt om de leeftijd vast te stellen. Daarnaast was er aandacht voor het misbruik van de ama-regeling door mensensmokkelaars. In 1996 waren er krantenberichten over het verdwijnen van kinderen uit azc's. Aanvankelijk werd er geschreven dat familieleden de kinderen hadden opgehaald. Later gingen de berichten steeds vaker over de kans dat de kinderen door smokkelaars waren weggehaald en werden gedwongen tot kinderprostitutie. Die berichten hadden vooral betrekking op Nigeriaanse meisjes, die volgens krantenberichten onder de invloed van voodoo stonden en daarom met hun smokkelaars meewerkten. Uiteindelijk bleek er echter niets te kloppen van het voodoooverhaal.²⁰

In de jaren 1990 was er vrij veel steun voor vluchtelingen uit (het voormalige) Joegoslavië. Maar ook de publieke aandacht voor protesten tegen de komst van asielzoekers nam in deze periode toe. Naast het werkelijke aantal asielzoekers werden beleid en het publieke debat voor een belangrijk deel gevormd door alarmerende voorspellingen over de nabije migratietoekomst van Nederland. Hoewel de meeste van die scenario's niet uitkwamen, leidden ze wel tot vrees voor een ongecontroleerde en oncontroleerbare vluchtelingenmigratie. De veranderingen in migratiepatronen die wel plaatsvonden kwamen echter meestal onverwacht. Ook door het grote aantal vluchtelingen uit het voormalige Joegoslavië leken de overheden te worden verrast. Het gevolg was dat Nederland gedurende de jaren negentig primair een ad-hocbeleid bleef voeren. De komst van elke groep asielzoekers zorgde voor tal van beleids- en wetswijzigingen, waarbij veel nieuwe voorzieningen en maatregelen al vastliepen zodra ze geïntroduceerd werden. Dit beleid leidde al gauw tot wantrouwen ten aanzien van de overheid en een onmenselijke behandeling van de asielzoekers. Hoewel in de jaren negentig nadrukkelijk bleek hoe slecht voorspelbaar vluchtelingenmigratie is, is er met die observatie in latere jaren weinig gedaan. Het chaotische ad-hocbeleid, waarbij er steeds met ontoereikende maatregelen wordt gereageerd op de komst van nieuwe groepen vluchtelingen, heeft de twintigste eeuw duidelijk overleefd.

Verder lezen

Een goed overzichtswerk over de geschiedenis van immigratiebeleid in Nederland is Herman Obdeijn en Marlou Schrover, *Komen en gaan. Immigratie en emigratie in Nederland vanaf 1550* (Amsterdam 2008). Meer informatie over de nieuwe aandacht voor migratie en gender na de Koude Oorlog kun je vinden in Marlou Schrover, 'Why make a difference? Migration policy and making differences between migrant men and women (The Netherlands 1945-2005)', in: Marlou Schrover en Eileen Janes Yeo (red.), *Gender, Migration and the Public Sphere 1850-2005* (New York 2010) 76-96. Thomas Hessels heeft de verschillende etnische groepen uit het voormalige Joegoslavië in Nederland in kaart gebracht: Thomas Hessels, *Etnische groepen uit Bosnië & Herzegovina, Kroatië, Macedonië, Servië & Montenegro en Slovenië in Nederland. Een profiel* (Den Haag 2004). Voor het veranderende beleid omtrent asielverlening op basis van seksuele oriëntatie, zie Marlou Schrover en Frerik Kampman, "Charter flights full of homo-

sexuals". The changing rights of homosexual immigrants in the Netherlands, 1945-1921', *TSEG* 16:3 (2019) 5-46. Corrie van Eijl heeft onderzoek gedaan naar migranten die zonder toestemming naar Nederland kwamen: C. van Eijl, *Tussenland. Illegaal in Nederland 1945-2000* (Hilversum 2012). Een goed overzicht van de geschiedenis van huisvesting voor migranten in het naoorlogse Nederland is Janneke Jansen, *Bepaalde huisvesting. Een geschiedenis van opvang en huisvesting van immigranten in Nederland, 1945-1995* (Amsterdam 2006). Een goed vergelijkend onderzoek tussen het Nederlandse en het Duitse asielbeleid is Fleur Alink, *Crisis als kans? Over de relatie tussen crisis en hervormingen in het vreemdelingenbeleid van Nederland en Duitsland* (Amsterdam 2006). Voor de complexe migratiemotieven van asielzoekers in Nederland in de jaren negentig zie C. Bijleveld en A.P. Taselaar, *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen. Verslag van een expert meeting* (Den Haag 2000).