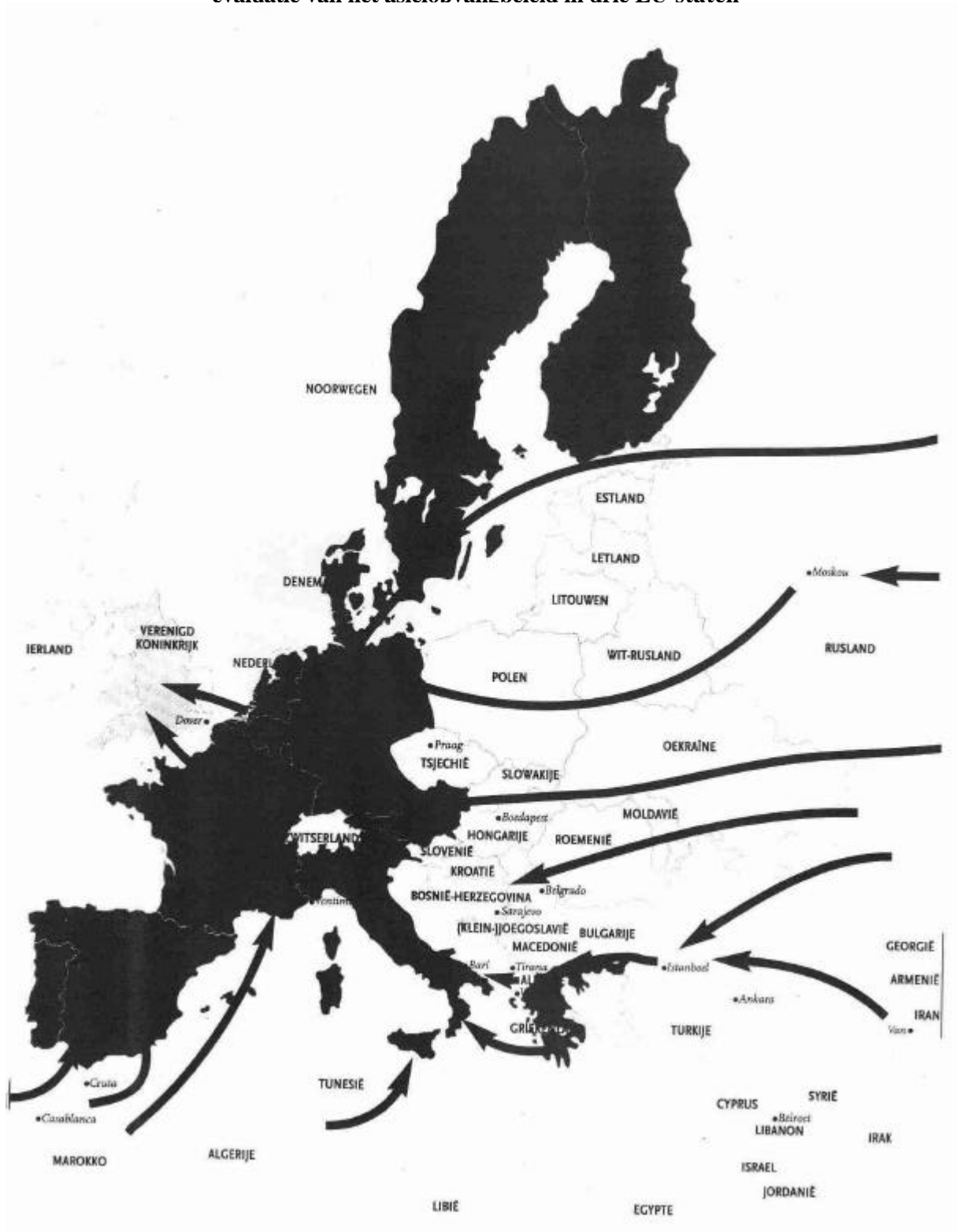


ASIELMIGRATIE NAAR EUROPA: PROBLEMEN, BELEID EN RESULTATEN

evaluatie van het asielopvangbeleid in drie EU-staten



ASIELMIGRATIE NAAR EUROPA: PROBLEMEN, BELEID EN RESULTATEN

evaluatie van het asielopvangbeleid in drie EU-staten

Doctoraalscriptie Bestuurskunde
differentiatie Beleid en Politiek
R.J. van Ojen (188251)
Erasmusuniversiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen/
vakgroep Bestuurskunde
Juli, 2005

Scriptiebegeleiders: dr. P.L. Hupe en dr. A.R. Edwards

“We hebben heel dringend één Europees asielrecht nodig. De Duitsers kunnen en moeten ’t niet alleen oplossen. De grenzen vervagen steeds meer. Daarom moet er een gemeenschappelijk asielrecht komen. Asielzoekers moeten weten dat ze niet naar Duitsland, maar naar Europa komen. Het Verdrag van Amsterdam is een eerste stap in die richting en hopelijk gaan we op die weg voort.(...) Je kunt overal naartoe, maar je kunt niet overal gaan wonen. En dat geldt niet alleen voor mijn land. Je kunt niet zomaar in China of de VS gaan wonen. Dat is in de meeste landen zo. En dat zal zo blijven. Zou u ervoor zijn om iedereen naar Europa te laten komen die dat wil? Ik niet. Absoluut niet. Dat zou u ook niet kunnen verdragen.” (Hartmut Nassauer, Europarlementariër voor het CDU in een interview in de televisiedocumentaire ‘Fort Europa’, VPRO, 1997;vertaling NOB)



“De inwoners van Europa vragen wat wij hier komen doen. We zijn gekomen om jullie een vraag te stellen: waarom hebben jullie zo veel en wij zo weinig? Is ’t omdat jullie betere mensen zijn dan wij? Hebben jullie dingen gedaan waardoor jullie recht hebben op meer? Misschien hebben jullie er geen antwoord op. Misschien zeggen jullie wel: zo heeft God de wereld nu eenmaal geschapen; wij kunnen jullie niet helpen. Ga naar huis en lijd in stilte. Ga naar huis en sterf. Dan zeggen wij: we hebben geen huis. Wij zullen hier lijden voor jullie ogen. We zullen hier sterven, in de straten van Europa. We hebben geen enkele macht. Alleen de macht om zelf te kiezen waar we sterven. We vragen maar één ding van jullie: kijk hoe we sterven.”(uit de gedramatiseerde BBC-documentaire ‘The March’, 1993; vertaling NOB)

“Voor de toepassing van dit Verdrag geldt als ’ vluchteling ’ elke persoon (...) die (...) uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovenbedoelde vrees niet wil invoeren, of die indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren.” (art. 1a, Verdrag ter bepaling van de status van vluchtelingen en staatslozen, 1951)

Inhoudsopgave

Voorwoord		x
Samenvatting	Beleidsmatige samenvatting	xii
	Wetenschappelijke samenvatting	xvi
Hoofdstuk 1	Algemene inleiding: probleemstelling en onderwerp	1
	1.1 Inleiding	1
	1.2 Onderwerp	2
	1.3 Relevantie	2
	1.4 Doel- en probleemstelling	3
	1.5 Globale begripsomschrijvingen en veronderstellingen	
	Onderzoek	3
	1.5.1 Bestuurskundige begrippen	4
	1.5.2 Relevante begrippen beleids casus asielopvangbeleid	8
	1.6 Analyse- en evaluatiemodel	13
	1.7 Onderzoeksaanpak: methoden en technieken	14
	1.8 Beperkingen	16
	1.9 Leeswijzer	17
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader: het evaluatiemodel van Fischer	19
	2.1 Inleiding	19
	2.2 Korte geschiedenis ontwikkeling beleidsanalyse in de beleids- en bestuurswetenschappen	19
	2.3 De argumentatieve beleidsanalyse	25
	2.4 Het evaluatiemodel van Fischer	29
	2.4.1 Fischers kritiek op methodologische veronderstellingen bestaande beleidsevaluaties	29
	2.4.2 Theoretische invloeden op Fischers alternatieve methodologie voor beleidsevaluaties	32
	2.4.3 Fischers methodologische procedure voor beleidsevaluaties	36
	2.4.4 Veronderstellingen Fischers evaluatiemodel	39
Hoofdstuk 3	Toepassing Fischers evaluatieprocedure op probleemstelling	41
	3.1 Inleiding	41
	3.2 Fischers evaluatiemodel toegepast op onderzoeksvragen	41
	3.3 Toelichting en operationalisatie begrippen	43
	3.3.1 Overheidsbeleid	44
	3.3.2 Sociaal probleem en beleidsprobleem	48
	3.3.3 Resultaten: directe uitkomsten en maatschappelijke effecten	49
	3.3.4 Beleidsevaluatie of beleidsbeoordeling	50
	3.4 Keuze onderzoekseenheden en waarnemingseenheden	51
	3.4.1 Internationale vergelijking asiel(opvang)beleid	52
	3.4.2 Keuze drie EU-staten: Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland	52
	3.4.3 Dilemma's en beperkingen	54

Hoofdstuk 4	Asielmigratie als historisch en sociaal verschijnsel	60
	4.1. Inleiding	60
	4.2. Migratie als verschijnsel in historisch perspectief	60
	4.3. Migratie: kenmerken, oorzaken en gevolgen	68
	4.4. Beleidsreacties op (asiel)migratie in historisch perspectief	75
	4.5. Recente asielmigratie naar en binnen Europa/EU	78
	4.6. Oorzaken toe- en afname recente asielmigratie in Europa/EU	84
Hoofdstuk 5	Asielopvangbeleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland en beoordelingen door diverse actoren	86
	5.1. Inleiding	86
	5.2. Het Duitse asiel(opvang)beleid tussen 1990-2002	87
	5.2.1. Ontwikkeling asielmigratie naar Duitsland	87
	5.2.2. Instrumenten asiel(opvang)beleid: organisatorische voorzieningen	88
	5.2.3. Overige instrumenten asiel(opvang)beleid	89
	5.2.4. Beoordelingen van het Duitse asiel(opvang)beleid in retrospectief	90
	5.3. Het Britse asiel(opvang)beleid tussen 1990-2002	103
	5.3.1. Ontwikkeling asielmigratie naar Groot-Brittannië	103
	5.3.2. Instrumenten asiel(opvang)beleid: organisatorische voorzieningen	103
	5.3.3. Overige instrumenten asiel(opvang)beleid	105
	5.3.4. Beoordelingen van het Britse asiel(opvang)beleid in retrospectief	107
	5.4. Het Nederlandse asiel(opvang)beleid tussen 1990-2002	117
	5.4.1. Ontwikkeling asielmigratie naar Nederland	117
	5.4.2. Instrumenten asiel(opvang)beleid: organisatorische voorzieningen	117
	5.4.3. Overige instrumenten asiel(opvang)beleid	119
	5.4.4. Beoordelingen van het Nederlandse asiel(opvang)beleid	121
Hoofdstuk 6	Analyse van beoordelingen in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland en in vergelijking	135
	6.1. Inleiding	136
	6.2. Analyse van beoordeling Duitse asiel(opvang)beleid	136
	6.2.1. Technische verificatie	136
	6.2.2. Situationele rechtvaardiging	140
	6.2.3. Systeem vindicatie	143
	6.2.4. Rationele keuze	146
	6.3. Analyse van beoordeling Britse asiel(opvang)beleid	151
	6.3.1. Technische verificatie	151
	6.3.2. Situationele rechtvaardiging	155
	6.3.3. Systeem vindicatie	159
	6.3.4. Rationele keuze	163
	6.4. Analyse van beoordeling Nederlandse asiel(opvang)beleid	169
	6.4.1. Technische verificatie	169
	6.4.2. Situationele rechtvaardiging	173
	6.4.3. Systeem vindicatie	177
	6.4.4. Rationele keuze	181

6.5.	Retrospectieve beoordelingen Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland in vergelijkend perspectief	187
6.5.1	Technische verificatie	187
6.5.2	Situationele rechtvaardiging	196
6.5.3	Systeem vindicatie	200
6.5.4	Rationele keuze	205
6.5.5	Mate van oplosbaarheid asielmigratie in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en andere EU-staten	210
Hoofdstuk 7	Conclusies	223
7.1.	Inleiding	223
7.2.	Probleempercepties, beleidsdoelen, instrumenten en resultaten bij asielbeleid Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland e.a.	223
7.3.	Beoordelingen in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland	227
7.4	Bruikbaarheid Fischers evaluatiemodel bij beoordeling van overheidsbeleid en oplosbaarheid beleidsproblemen	235
Noten		243
Geraadpleegde literatuur		256
Gebruikte Figuren en Tabellen		
Figuren		
2.1	Typen van beleidsproblemen	26
2.2	Toulmins argumentatiemodel: de structuur van een inhoudelijk argument	33
2.3	Taylors evaluatiestructuur door Fischer ingevuld in model van Toulmin	36
4.1	Intercontinentale migratie ± 150.000 voor Chr.	63
4.2	Onvrijwillige migratie – hoofdzakelijk slavenhandel en contractarbeid – tussen 1500 – 1900	64
4.3	‘Vrijwillige’ internationale migratie tussen 1500- 1814	65
4.4	Onvrijwillige internationale migratie – asielmigratie – anno 1990 in Zuid-Noord en Zuid-Zuid richting	66
6.1.	Argumentatiestructuren van de beoordelingen van overheden en niet-overheidsactoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland (6.1.1 – 6.1.24)	139
6.2	Mate en wijze van organisatie van asielopvang in EU-staten tussen 1990-2002	193
Tabellen		
2.1	Verschillende basiswaarden in samenhang naast elkaar geplaatst in ‘Basiswaardenclusters’	35
2.2	Fischers methodologische procedure voor evaluaties van overheidsbeleid: a ‘practical of informal logic of policy evaluation’	38
3.1	Fischers evaluatievragen toegepast op de probleemstelling m.b.t. opvangbeleid voor asielzoekers in drie EU-lidstaten	42
3.2	Onderzoeksschema samengevat	58

Tabellen (vervolg)

4.1	Internationale en intercontinentale migratie tussen 2000 v. Chr. en 1990	70
4.2	Aard van de gevolgen van migratie voor land van herkomst, land van bestemming en migrantenpopulatie	74
4.3	Asielmigratie naar en binnen EU-lidstaten tussen 1990-2002	80
4.4	Dominant vertegenwoordigde bestemmingslanden van asielmigranten naar EU-staten tussen 1990-2002	82
4.5	Vertegenwoordigde geo-politieke regio's in asielmigratie naar EU-staten gepercentueerd per EU-lidstaat tussen 1990-2002	83
5.1	Ontwikkeling aantal jaarlijkse asielaanvragen en afgehandelde asielverzoeken in Duitsland 1985-2002	88
5.2	Ontwikkeling aantal jaarlijkse asielaanvragen en afgehandelde asielverzoeken in Groot-Brittannië 1985-2002	103
5.3	Ontwikkeling aantal jaarlijkse asielaanvragen en afgehandelde asielverzoeken in Nederland 1985-2002	117
6.1	Schematisch overzicht retrospectieve beoordelingen asiel (opvang)beleid in Duitsland over de periode 1990-2002	150
6.2	Schematisch overzicht retrospectieve beoordelingen asiel (opvang)beleid in Groot-Brittannië over de periode 1990-2002	168
6.3	Schematisch overzicht retrospectieve beoordelingen asiel (opvang)beleid in Nederland over de periode 1990-2002	186
6.4	Groei- en dalingspercentages van omvang asielmigratie in EU-staten tussen 1990-2002	190
6.5	Groei- en dalingspercentages van omvang asielmigratie in EU-staten gerelateerd aan enkele tijdsperioden en vergeleken met het piekjaar 1992	190
6.6	Veranderingen in gemiddelde wachttijd van opvang- en toelatingsprocedures in EU-landen tussen 1990-2002	191
6.7	Gemiddelde wachttijden minimaal en maximaal van opvang- en toelatingsprocedures in EU-landen tussen 1990-2002	191
6.8	Beheer en uitvoering van de opvang van asielzoekers naar soort organisatie per EU-staat in 1991 en 2002	192
6.9	Opvallende probleempercepties tussen 1990-2002 in EU-staten	197
6.10	Opvallende soorten doelstellingen tussen 1990-2002 in EU-staten	198
6.11	Veranderingen in maatschappelijke acceptatie van asielmigratie en asiel(opvang)beleid in EU-landen tussen 1990-2002	201

Bijlagen

Bijlage I	Aanvullende figuren en tabellen
Bijlage II	Grofmazige inventarisatie asiel(opvang)beleid in 15 EU-staten
Bijlage III	Introductiebrief veldonderzoek
Bijlage IV	Vragenlijsten interviews

Voorwoord

“Geboeid en geboeid”, antwoordde ik als belangstellenden me vroegen naar mijn vorderingen. Vier liefdes kwamen samen. Het vraagstuk van asielmigratie, enerzijds in een mondiale en historische context en anderzijds binnen een context van democratische rechtsstaten. Een boeiende (beleids)wetenschappelijke analyse-methode met een politiek-filosofische inslag. Het vergelijken van bepaalde functionele eigenschappen (beleid) van landen met elkaar. En de verschijningsvormen en overtuigingskracht van argumentatie in oordelen. Deze ingrediënten hebben mijn motivatie overeind gehouden en vormen tezamen nog steeds een innerlijke rijkdom voor verder leven. Ik heb het werken aan deze doctoraalscriptie echter ook vaak geassocieerd met de uiterste trage voortbeweging van een mammoettanker, of eigenlijk nog het meest met een groot bouwkundig project. Toen ik er half 2001 aan begon bevroedde ik niet dat dit ‘project’ zoveel tijd, geduld, doorzettingsvermogen en fysieke inspanning zou vereisen. Zet er een punt achter, was de goedbedoelde reactie van mijn omgeving. Maar ik kon toch niet halverwege een andere koers gaan varen op een reis waar alle noodzakelijke voorbereidingen en horden voor de eindbestemming al waren genomen. In mijn beleving bestond er immers een bestek voor een ‘gebouw’ bestaande uit drie torens van zeven ‘etages’ die elk aan zeer uiteenlopende richtlijnen, dimensies en perspectieven moesten voldoen, uitgevoerd volgens een grondige, nog niet zo vaak beproefde methode. De vraag wanneer het af zou komen kon ik op een gegeven moment zelf ook niet meer met zekerheid beantwoorden. Met een zeker ongeloof kijk ik nu dan ook naar de laatste opruimwerkzaamheden voordat tot oplevering kan worden overgegaan.

De metafoor van het op te leveren gebouw gaat echter voor een deel niet op. Het suggereert een exactheid en zekerheid van data, onderzoeksinstrumenten, bevindingen en conclusies die volgens mij in de sociale werkelijkheid niet te geven is. Er blijft tot op zekere hoogte twijfel bestaan. Dat vormt de kanttekening bij de oplevering. Je kunt schaven en wederom schaven aan het stuk, maar op een gegeven moment moet je het overgeven. De twijfel is dan verminderd, maar niet weggenomen. De twijfel vormt echter ook een belangrijke voorwaarde om het kritisch denken over onderwerp en uitkomsten, de bestuurskundige gezichtspunten en toegepaste methode niet uit te schakelen, maar een plaats te geven.

Het schrijven van deze scriptie heb ik niettemin als een reis gezien die ik nooit zonder de ondersteuning van anderen had kunnen en durven ondernemen. Dank ben ik dan ook in de eerste plaats verschuldigd aan mijn werkgever (Centraal Orgaan opvang asielzoekers) voor de faciliteiten en onafhankelijkheid die mij geboden is om het asiel(opvang)beleid in drie landen te kunnen bestuderen. In het bijzonder wil ik mijn afdelingshoofd, Gerard Wolters van de Internal Audit bedanken en mijn collega’s voor hun begrip, om mij mogelijkheden op het werk aan te reiken voor een snellere afronding naast de aanwending van veel eigen vrije tijd voor dit studieproject. Daarnaast wil ik Peter Hupe en Arthur Edwards bedanken voor de deskundige en geduldige scriptiebegeleiding die zij mij vanaf aanvang hebben gegeven. Van hun kritische becommentariëring van de tekst, hun adviserende woorden en aantekeningen heb ik veel opgestoken. Ook richt ik mijn waardering naar alle personen en organisaties die op gastvrije en bereidwillige wijze medewerking hebben verleend aan het veldonderzoek en de verzameling van gegevens. Ten slotte wil ik een woord van dank uitspreken naar diegenen die mij tijdens de vervaardiging van de scriptie steeds gesteund hebben en mij gestimuleerd hebben deze academische studie voort te zetten en af te maken. Ik denk aan mijn ouders en anderen die mij dierbaar zijn.

SAMENVATTING

Beleidsmatige samenvatting

De massale asielmigratie waarmee Europa zich in de jaren negentig tot zeer recent geconfronteerd zag is in een aantal EU-staten, met name in Duitsland redelijk succesvol tegemoet getreden. In andere EU-landen waaronder Groot-Brittannië is de aanpak van het asielprobleem minder succesvol verlopen of toont zoals in Nederland vooralsnog sporen van een tijdelijke indamming. De omvangrijke aantallen migranten die tussen 1990 en 2002 in EU-landen politiek asiel aanvroegen en de problemen die daaruit voortvloeiden voor de bestemmingslanden - onvoldoende onderdak, ontoereikende voorzieningen, sociale spanningen, tanende maatschappelijke acceptatie en overbelasting van bestaande nationale voorzieningen en instituties - blijken in Duitsland in belangrijke mate bedwongen. Door de redelijk grote politieke en maatschappelijke consensus over het gevoerde beleid lijkt hier ook voor de komende jaren sprake te zijn van een terugdringing van het asielprobleem. In zekere zin zou gesproken kunnen worden van een 'technische' oplossing of toch in ieder geval van een beheersing van een probleem. Hoewel externe omstandigheden zoals gunstige economische en politieke ontwikkelingen in herkomstlanden, internationale militaire interventies en verplaatsing van asielmigratie naar andere EU-landen zeker een belangrijke rol spelen, mag de invloed van het type asielbeleid wat gevoerd is niet onderschat worden bij de vermindering van het asielprobleem. Dat geldt evenzo voor de gevallen waarin problemen rondom massale asielmigratie niet gereduceerd worden maar verergeren.

Dit beeld komt naar voren uit een meervoudige casestudy waarbij het asielbeleid in drie dichtbevolkte EU-staten, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland, over de periode 1990 - 2002 is geëvalueerd en waarvan de uitkomsten ook vergeleken zijn met een grofmazige inventarisatie van het asielbeleid in andere EU-staten. Alle drie de landen kregen in deze periode met omvangrijke asielmigratie te maken. Vraagstelling van het onderzoek was in hoeverre het asiel(opvang)beleid van deze EU-landen heeft bijgedragen aan de al dan niet oplosbaarheid van het asielprobleem in hun land. Voor de beschrijving, analyse en beoordeling van dat beleid en beleidsprobleem is de bruikbaarheid onderzocht van het evaluatiemodel van Fischer (zie wetenschappelijke samenvatting).

Asielbeleid in Duitsland 1990-2002

Landen zoals Duitsland die een restrictief toelatingsbeleid combineerden met een restrictief opvangbeleid bleken relatief voor een groot deel in staat om hun beleidsdoelen te realiseren en het asielprobleem te verminderen. Zo wist Duitsland de instroom van asielmigratie vanaf 1993 aanzienlijk en structureel te laten afnemen (1992: ± 440.000 ; 2002: ± 71.000), de sociale spanningen in de samenleving te marginaliseren, de maatschappelijke acceptatie min of meer te handhaven, terwijl tegelijkertijd een menswaardige opvang aan alle asielmigranten tijdens de gehele asielprocedure kon worden gegarandeerd en echte vluchtelingen (politiek vervolgte migranten) bescherming werd geboden. Ondanks deze positieve resultaten zijn er niettemin ook ongewenste neveneffecten bewerkstelligd zoals een toename van overlevingscriminaliteit, illegale migratie en wachttijden in asiel- en beroepsprocedures. Een belangrijk uitgangspunt van het Duitse asielbeleid, in het bijzonder het asielopvangbeleid wordt gevormd door het begrip 'Aufnahmefähigkeit'. Deze waarde heeft betrekking op het opnamevermogen van de samenleving om asielmigratie op een ordentelijke wijze te kunnen opvangen waardoor zowel recht wordt gedaan aan de individuele noden van asielmigranten als aan de samenleving die bereid moet zijn en blijven om aan politiek vervolgd bescherming te kunnen bieden. Het Duitse asielbeleid 'leunt' daarmee ten dele op een evenwichtige normatieve theorie die de begrenzing van immigratie op politiek-filosofische gronden rechtvaardigt (Ackerman, Walzer, Trappenburg). Het beleidsinstrumentarium bestaat onder meer uit een halfgesloten integraal opvangsysteem waarin aan asielmigranten geen mogelijkheid wordt geboden voor zelfstandige opvang, de bewegingsvrijheid beperkt blijft tot het district van het opvangcentrum én asielcentra met relatief sobere voorzieningen zijn uitgerust. Daarnaast worden asielmigranten over de zestien deelstaten toegedeeld op basis van een wettelijke verdeelsleutel met afgewogen quota per deelstaat. In het Duitse asielopvangbeleid zijn (dus) verschillen in rechten tussen staatsburgers en asielzoekers geoorloofd, waardoor de laatsten aanzienlijk minder rechten hebben dan de eersten. Vanwege de beperking in vrijheid, rechten en voorzieningen kan het Duitse asielopvangbeleid in vergelijking met andere EU-staten als restrictief aangeduid worden, ofschoon de aard en omvang van

opvangvoorzieningen per deelstaat enigszins kunnen variëren. Een ander opvallend kenmerk van het beleidsinstrumentarium van het asielopvangbeleid is de mate waarin de staat (deelstaten) er invloed op uitoefent. Duitsland hoort in vergelijking met andere EU-staten tot een groep EU-landen waar een ‘verstatelijking’ van het asielopvangbeleid op gang is gekomen. In die landen heeft de overheid naast het toelatingsbeleid een rechtstreekse, of via uitbesteding, indirecte invloed op de toedeling van asielzoekers over de delen van het grondgebied en op de inrichting en het beheer van de opvangcentra. Tot deze groep van landen behoren ook Zweden, Finland, Denemarken, België, Luxemburg, Nederland, Spanje en Portugal. Als gevolg van dit proces van verstatelijking heeft een algemeen beleid waarin nationale voorzieningen toegankelijk waren voor asielzoekers plaats gemaakt voor een apart ‘categoraal’ beleid waarbij inperking van rechten echter samengaat met gelijkberechtiging van alle of zoveel mogelijk asielmigranten. In praktijk blijkt er voor een deel een samenhang te bestaan tussen de mate waarin de omvang van asielmigratie sterk is afgenomen, de kwaliteit van een menswaardige opvang gestabiliseerd is en de matige terugloop van de maatschappelijke acceptatie én EU-landen die een grotere overheidsbemoeienis hebben met het asielopvangbeleid.

Asielbeleid in Groot-Brittannië 1990-2002

Landen die een restrictief toelatingsbeleid en ruimhartig opvangbeleid hanteren vergroten doorgaans de problemen ten aanzien van massale asielmigratie. Illustratief daarvoor is het asielbeleid dat Groot-Brittannië vanaf het begin van de jaren negentig tot en met 2001 voerde. Doeleinden zoals de terugdringing van oneigenlijke asielmigratie, het bevorderen dat asielmigranten zich evenals staatsburgers en andere nieuwkomers zelf konden redden en een beroep deden op hun eigen migrantengemeenschappen en de spreiding van het verblijf van asielzoekers over verschillende delen van Groot-Brittannië werden niet gehaald. Ongewenste neveneffecten namen toe. De asielmigratie steeg tot zeer recent snel en omvangrijk (1992: ± 24.000; 2002: ± 110.000). Maatschappelijke spanningen in de samenleving, met name in de lokale gemeenschappen namen toe en veroorzaakten een afwerende houding jegens asielmigranten van ‘not in my backyard’. Er kwamen veel klachten en signalen over sociale uitsluiting, stigmatisering en ontoereikende voorzieningen om in eigen levensonderhoud (onderdak, voedsel, hygiëne) te kunnen voorzien en aanvullende medische hulp, rechtshulp en tolken te verkrijgen. En met name de dichtbevolkte grootstedelijke gebieden zoals Londen en de South-East raakten overbelast. Ondanks dat achterstanden in behandelingen van asielaanvragen deels wel werden ingelopen liepen de wachttijden in asiel- en beroepsprocedures op. Tot voor kort golden in het Britse asielopvangsysteem de principes van ‘self help’, gelijkheid en subsidiariteit als kenmerkend. Tot half jaren negentig konden asielzoekers een beroep doen op de nationale voorzieningen zoals sociale zekerheid, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en de arbeidsmarkt, maar moesten zij zelf zorgdragen voor onderdak, levensonderhoud etc. Geleidelijk aan werden deze voorzieningen voor een steeds meer afgeperkte, kwetsbare groep toegankelijk. In 1998 werd met een ‘ondersteunings- en verspreidingsbeleid’ getracht om meer groepen asielmigranten te ondersteunen en tegelijkertijd via woningbouwcoöperaties verspreid te huisvesten in andere, meestal minder gefaciliteerde delen van Groot-Brittannië. Desondanks moesten grote groepen asielmigranten voor eigen ondersteuning zorgen. Rechten tussen staatsburgers en asielzoekers verschilden lange tijd nauwelijks van elkaar, afgezien van de plichten in de toelatingsprocedure en uitsluitend gedurende het rechtmatig verblijf op Brits grondgebied. De overheid had geen of vanaf 1998 slechts beperkte bemoeienis met het asielopvangbeleid. Dat kwam grotendeels door het particulier initiatief (ngo’s, charitatieve instellingen, migrantennetwerken) of eigen initiatief van asielzoekers tot stand. Door deze relatief grote vrijheid en uiteenlopende omvang van rechten voor asielmigranten kan dit beleid daarom als ruimhartig of liberaal worden bestempeld. Omdat de invloed van de overheid op de opvangvoorzieningen van asielzoekers geheel of nagenoeg afwezig was, kan het tegelijkertijd ook als een ‘laissez faire’ beleid gekarakteriseerd worden. Pas na een evaluerend debat, najaar 2001 over de negatieve resultaten van het beleid wordt het instrumentarium fundamenteel gewijzigd. Vanaf 2002 beschikt Groot-Brittannië dan over een open integraal opvangsysteem, beheerd door publieke functionarissen en geprivatiseerde organisaties onder regie van de Britse overheid waarbij voor asielmigranten de mogelijkheid voor zelfstandige opvang onder voorwaarden overeind is gebleven. Het Britse asielopvangbeleid is daardoor meer verstatelijkt en uitgangspunten als self help en gelijkheid hebben plaats gemaakt voor het begrip ‘beheersing’ (control). Uit het onderzoek blijkt dat er een lichte samenhang bestaat tussen een stijgende asielmigratie, een ontoereikende levensstandaard

voor asielzoekers en een sterke afnemende maatschappelijke acceptatie én EU-landen die evenals Groot-Brittannië een laissez faire beleid voer(d)en. Ondanks een grote consensus over het te bestrijden probleem en de doeleinden van beleid, bestaan er in Groot-Brittannië echter twijfels over het nieuwe opvanginstrumentarium. Met name lokale besturen en ngo's bekritisieren de grootschaligheid van het opvangsysteem en pleiten voor kleinschalige opvang.

Asielbeleid in Nederland 1990-2002

Hoewel het Nederlandse asielbeleid een soort tussenpositie ten aanzien van Duitsland en Groot-Brittannië inneemt, is het toch ook een voorbeeld van een restrictief toelatingsbeleid gecombineerd met een ruimhartig opvangbeleid. Desondanks heeft Nederland een aantal beleidsdoeleinden weten te bereiken en lijkt het asielprobleem tijdelijk 'onder controle'. Zo nam na 2000 een steeds terugkerende grootscheepse instroom van asielmigratie aanzienlijk af (1994: ±52.000; 2002: ±18.000), terwijl de kwaliteit van de asielopvang menswaardig bleef en de maatschappelijke acceptatie tot voor kort matig terugliep. Desalniettemin bleken de doelen niet in alle opzichten gehaald te worden. Nederland was bijvoorbeeld tijdens de laatste migratiepiek niet in staat om een deel van de asielmigranten waartoe in theorie politiek vervolgde migranten konden behoren (vluchtelingen, humanitaire verblijfsgerechtigden) op humane wijze op te vangen. Aan deze Dublinclaimanten werd tot en met 2002 opvang onthouden, kwetsbare groepen uitgezonderd. Het beleid resulteerde ook in een aantal ongewenste neveneffecten. Bij een bepaald gedeelte van asielmigranten werd een verheviging van psychosociale gezondheidsklachten waargenomen, er deed zich een sterke toename voor van wachttijden in asiel- en beroepsprocedures en er was een stijging van illegale migratie, illegaal verblijf en overlevingscriminaliteit. Ten slotte kon recentelijk rondom de verkiezingen van 2002 een sterkere afname van maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en het asielbeleid geconstateerd worden. In tegenstelling tot het Duitse en Britse asielbeleid bestaan in het Nederlandse asielbeleid, met name bij het asielopvangbeleid de centrale uitgangspunten uit waarden als een humane, beheersbare en sobere opvang van asielmigranten en aandacht voor de maatschappelijke acceptatie daarvan. Voor een deel lijkt het Nederlandse beleidsinstrumentarium op dat van Duitsland. Ook Nederland maakt gebruik van een integraal, zij het een open, opvangsysteem voor asielmigranten gedurende het grootste deel van de asielprocedure. Maar anders dan Duitsland biedt Nederland aan asielmigranten sinds een aantal jaren onder voorwaarden de mogelijkheid om zelfstandig opvang te zoeken, zijn de opvangvoorzieningen relatief gevarieerder en minder sober uitgerust dan de Duitse, en zijn de verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers relatief klein. Hoewel asielmigranten wel verspreid over Nederland worden opgevangen, wordt er geen gebruik gemaakt van een wettelijke verdeelsleutel en quota. Aangezien er relatief meer vrijheden, uitgebreide rechten en voorzieningen gelden kan het Nederlandse asielopvangbeleid niet gekarakteriseerd worden als restrictief, maar toch eerder enigszins als ruimhartig worden getypeerd. Het asielopvangbeleid heeft echter wel sterke trekken van een verstatelijkt asielopvangbeleid omdat de invloed van de centrale overheid op de toedeling van asielzoekers, de inrichting en het beheer van de opvang door externe verzelfstandiging groot is. Tevens is er in Nederland al lange tijd sprake van een specifiek op asielmigranten gericht (categoraal) beleid. De samenhang die er deels bestaat tussen de afname van asielmigratie, de stabilisatie van een menswaardige opvang en een matige terugloop van maatschappelijke acceptatie én EU-landen met een 'verstatelijkt' asielopvangbeleid blijkt in Nederland voor een deel geen opgeld te doen. Recentelijk neemt de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie sterk af, terwijl in het asielbeleid tot dusver geen koerswijziging is gemaakt ten gunste van het belang van het sociaal en economische opnamevermogen van de samenleving. Er zijn twijfels zichtbaar in de politieke en maatschappelijke consensus over de uitgangspunten van het beleid, terwijl de mogelijkheden van het opvanginstrumentarium bekend zijn. De vraag is dan ook of het Nederlandse asielbeleid een voldoende waarborg voor hantering van het asielprobleem heeft ingebouwd in geval van aantrekkende asielmigratie. Zal het dan weer grijpen naar het instrument van onthouding van opvang of zal Nederland overgaan tot een restrictief opvangbeleid of een tijdelijke immigratiestop?

Overheidsbeleid en de rol van structurele aspecten en externe factoren bij sturing en beheersing van asielmigratie

De uitkomsten van het landenvergelijkend onderzoek maken duidelijk dat de invloed van het asielopvangbeleid op een positieve of negatieve verandering van het asielprobleem niet onderschat

mag worden. Niet alleen het toelatingsbeleid - waaraan vaak uitsluitend een bepaalde invloed wordt toegedicht - maar ook het opvangbeleid lijkt een bepaalde bijdrage te leveren aan de verbetering of verslechtering van het probleem van massale asielmigratie. Uitgaande van het relatief succesvolle Duitse asielbeleid zou zelfs gepleit kunnen worden om aan het opvangbeleid een hogere prioriteit te verlenen dan aan het toelatingsbeleid. Het toelatingsbeleid zou faciliterend moeten zijn aan het opvangbeleid in plaats van andersom. Eerst zou naar het sociale en economische opnamevermogen van een land en de maatschappelijke acceptatie van asielmigratie gekeken moeten worden alvorens tot een behandeling van de asielaanvraag kan worden overgegaan. De beïnvloeding van het probleem van massale asielmigratie, de sturing en beheersing ervan door overheidsbeleid moet overigens niet overschat worden. Asielmigratie is evenals migratie in het algemeen een eeuwenoud historisch verschijnsel dat zich moeilijk laat bedwingen. Migratie blijkt daarbij niet alleen te zijn waargenomen als een sociaal probleem, maar is eveneens gezien als een sociale gunstige voorwaarde voor het bestemmingsland, het herkomstland en de migrant. Steeds is er door overheden door middel van een selectieprocedure op massale asielmigratie gereageerd hetzij op een restrictieve, hetzij op een ruimhartige wijze. De migratiegeschiedenis laat desondanks een aantal opvallende migratiebewegingen zien die illustreren dat (asiel)migratie qua omvang, herkomst en richting - vooral Zuid-Noord - is toegenomen, ook al migreert het grootste gedeelte van de wereldbevolking niet. Naast de hardnekkigheid van het verschijnsel (asiel)migratie moet de invloed van externe factoren op de vermindering of verergering van het asielprobleem niet onderschat worden. De daling van asielmigratie die zich bijvoorbeeld vanaf de millenniumwisseling in veel EU-staten voordeed is voor een belangrijk deel ook toe te schrijven aan de afname van interstatelijke en intrastatelijke conflicten in Europa, Azië en Afrika, het teruglopen van vluchtelingenstromen wereldwijd, de toename van internationale militaire interventies (Balkan, Afghanistan, Irak, West- en Zuidelijk Afrika) en de verplaatsing van asielmigratie naar nieuwe EU-staten.

Harmonisatie niet altijd oplossing en 'Fort Europa' niet altijd een probleem

In EU verband wordt vanaf 1992 geprobeerd om massale asielmigratie op te lossen door een harmonisatie in te voeren van het afzonderlijk gevoerde asielbeleid in de lidstaten. Zo is recentelijk op het niveau van de Europese Unie een ontwikkeling te zien waarbij lidstaten verplicht worden gesteld om in hun wetgeving minimumnormen te hanteren bij de vormgeving en uitvoering van het asielbeleid. Harmonisatie van het asielbeleid hoeft echter niet perse te duiden op een garantie voor succes. Harmonisatie kan zowel leiden tot het verschrompen van nationale opvangnormen ('lowest common denominator') als tot een overvoering van nationale opvangnormen ('highest common denominator') als het asielbeleid op de EU-leest geschoeid zou worden. In het eerste geval kunnen asielmigranten de dupe worden van regelingen die in bepaalde lidstaten aanvankelijk gunstiger uitvielen. In het laatste geval worden de samenlevingen van de lidstaten gedupeerd die asielmigranten volgens de hoogste standaard moeten opvangen. Tot dusver worden lidstaten in de Richtlijn minimum opvangnormen (2003) vrijgelaten bij de invulling en organisatie van de asielopvang met uitzondering van doel en uitgangspunten van een menswaardige levensstandaard. Maar ofschoon er samenhang bestaat tussen de vermindering van het asielprobleem en een verstatelijkt asielopvangbeleid en terwijl de accentuatie van het opnamevermogen een succesvol uitgangspunt vormt in het Duitse asielbeleid, blijven deze aspecten achterwege in de Richtlijn. Enerzijds worden daarmee ontoereikende leefomstandigheden voor sommige of vele asielmigranten in bepaalde EU-staten gecontinueerd. Anderzijds worden samenlevingen van andere EU-staten relatief zwaar belast met de 'kosten' van een uitgebreide asielopvang. Afgevraagd moet worden of het asielprobleem bij toekomstige asielmigratie beheerst kan worden, wanneer er enerzijds geen verstatelijking van het asielopvangbeleid op Europese schaal wordt ingevoerd én anderzijds het opnamevermogen van de samenleving achterwege blijft als uitgangspunt voor een Europees asielbeleid. De aanduiding 'Fort Europa' heeft meestal een negatieve connotatie. Een 'Fort-Europa' hoeft echter niet per definitie een verslechtering in te houden van de wijze waarop landen met mensen omgaan die een beroep doen op politiek asiel. Het kan in een terugkerende situatie van massale asielmigratie zelfs een betere waarborg of zelfs noodzaak zijn om een eeuwenoude institutie als asiel in stand te houden tegelijk met de handhaving van de open en dus kwetsbare samenlevingen die democratische rechtsstaten zijn.

Een multidisciplinaire beleidsaanpak van het asielp probleem als mondiaal vraagstuk

Desalniettemin is asielmigratie ook een mondiaal probleem. Zolang de beweegredenen voor migratie zoals politiek geweld, economische achterstand en/of ecologische bedreigingen in bepaalde werelddelen in stand blijven zullen met name Westerse staten aantrekkingskracht uitoefenen op migranten om buiten hun land een stabiel toevluchtsoord te vinden. Dat probleem lijkt alleen te kunnen worden beheerst en wellicht gereduceerd door een multidisciplinaire beleidsaanpak in nationaal en internationaal verband. Daarbij moet onder meer gedacht worden aan een combinatie van restrictieve opvang- en toelatingssystemen, opvang in eigen regio, internationale militaire dreiging en interventies, buitenlandse handel en ontwikkelingshulp.

Wetenschappelijke samenvatting

Aanleiding voor het onderwerp in deze scriptie is de vraag in hoeverre achteraf geoordeeld is en kan worden over de mate van oplosbaarheid van een beleidsprobleem al dan niet als gevolg van overheidsbeleid en de bereikte resultaten die met dat beleid wel of niet in verband worden gebracht. Belangrijke veronderstelling bij deze vraag vormt een bestuurskundig uitgangspunt dat overheidsbeleid gericht behoort te zijn op het oplossen, verminderen of tenminste het beheersen (temmen) van maatschappelijke problemen om een bepaalde gewenste situatie te bereiken of te behouden. Omdat goed openbaar bestuur per definitie niet waarde vrij is, ben ik er tevens van uitgegaan dat de oriëntatie op de aanpak van maatschappelijke problemen steeds in balans moet worden gebracht met de handhaving van waarden van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Centraal staat dus de beleidswetenschappelijke vraag in welke mate achteraf (ex post) geoordeeld is en kan worden over de bijdrage van overheidsbeleid aan de al of niet beheersing, vermindering of oplossing van een probleem. Wat zijn in de evaluaties van een bepaald beleid de standpunten en argumenten die door diverse actoren, met name overheden gebruikt worden? Wordt er alleen geoordeeld in termen van de middelen die ingezet zijn (inputs) en de activiteiten (throughputs) die tot uitvoering zijn gebracht? Of kunnen ook evaluatieve uitspraken waargenomen worden over de realisering van prestaties (outputs) en maatschappelijke effecten (outcomes), kortom over bijdrage van overheidsbeleid aan de verwezenlijking van doelen en waarden? En als dat zo is, wordt er dan nog een verdere uitspraak gedaan of met het al of niet bereiken van doelen en waarden ook problemen in een gewenste of ongewenste richting zijn veranderd die tot een bepaalde karakterisering van de einduitkomst ten opzichte van het oorspronkelijke probleem leiden? Is het een routine probleem geworden met aanvaardbare risico's of is er sprake van een onvoorspelbaar vraagstuk? Of blijken er in het geheel geen evaluatieve uitspraken te worden gedaan over de mate van oplosbaarheid van beleidsproblemen? Verplaatsen problemen zich alleen maar of is het aanpakken van een opgeworpen probleem zuiver bedoeld voor symbolisch gebruik, als een claim om de politieke en maatschappelijke eenheid in een land of gemeenschap te kunnen bewaren?

Theoretisch model en probleemstelling

Om deze theoretische vraagstelling te beantwoorden heb ik gekozen voor een theoretisch evaluatiemodel dat ruimte biedt om de verschillende antwoorden te kunnen bestrijken die bij de vraag naar de mate van oplosbaarheid van een sociaal probleem mogelijk zijn en dat ook aandacht heeft voor de verschillende soorten argumenten en bewijsvoering die daarbij meespelen. Ik ben daardoor uitgekomen op het evaluatiemodel van Fischer. Het gaat hier om een model waarin doelbewust verschillende onderzoeksbenaderingen in de beleidswetenschappen (empirische-analytische, interpretatieve en kritische onderzoeksbenadering) aangewend kunnen worden om tot een meer volledige beoordeling van overheidsbeleid en beleidsproblemen te komen. In tegenstelling tot bestuurskundigen als Vickers die vinden dat beoordeling van problemen berust op waardeoordelen en daarom niet wetenschappelijk geëvalueerd kunnen worden, acht Fischer een scheiding tussen waarden en feiten én tussen politiek bestuurder en adviseur wetenschappelijk onhoudbaar. Hij benadrukt het belang om de samenleving te betrekken bij de bediscussie, beargumentering en beoordeling van beleid. Daarnaast geeft zijn model de mogelijkheid tot beschrijving van verschillende argumentaties van verschillende actoren gedurende de beoordeling van het beleid en het probleem. Ten slotte reikt Fischers model ook criteria aan om tot een vergelijking en beoordeling van deze argumentaties te komen.

Vervolgens heb ik de theoretische vraagstelling betrokken op een concrete beleids casus: de massale asielmigratie die zich tussen 1990 en 2002 heeft voorgedaan in EU-staten en de beleidsreacties die daar door drie EU-staten, Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland, op zijn gegeven (zie beleidsmatige samenvatting). In het bijzonder is gekeken hoe overheden en andere actoren in drie EU-landen terugblikkend oordelen en argumenteren over de mate waarin het asielopvangbeleid in deze periode resultaten heeft voortgebracht die al dan niet hebben bijgedragen aan de oplossing of vermindering van massale asielmigratie naar de EU. Dat heeft geleid tot de volgende driedelige probleemstelling:

1. Welke probleempercepties, welke beleidsdoelen en instrumenten én welke resultaten kunnen in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en andere EU-staten worden waargenomen bij de beleidsreacties op de massale asielmigratie naar Europa gedurende de periode 1990 - 2002?
2. Hoe is door de centrale overheden (ministeries) en meespelende actoren in de drie EU-staten Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland retrospectief (ex post) geoordeeld en geargumenteed over het asielopvangbeleid, de bereikte resultaten en de mate waarin massale asielmigratie als maatschappelijk probleem hierdoor is veranderd? Kunnen in deze oordelen uitspraken worden aangetroffen in welke mate het asiel(opvang)beleid het asielprobleem al dan niet heeft opgelost, verminderd of getemd?
3. In hoeverre is Fischers evaluatiemodel bruikbaar om deze beoordelingen te kunnen beschrijven, reconstrueren, analyseren en kritisch te bespreken (aan de hand van de vraag in welke mate een maatschappelijk probleem is opgelost door of ondanks het betreffende overheidsbeleid)?

De kern van Fischers evaluatiemodel wordt gevormd door vier evaluatiefases opgedeeld over twee beoordelingsniveaus. Zo zijn er oordelen van de 'eerste orde' waarbij de evaluatie binnen de waarden en normen van het gekozen beleid plaatsvindt. Dit niveau begint met een *verificatie-fase* waarin beoordeeld wordt of het te evalueren beleidsprogramma c.q. beleidsinstrumentarium in praktijk de doelstellingen, voorschriften, prestatie-indicatoren etc heeft verwezenlijkt die daar vooraf aan zijn toegekend. Daarna volgt een *validatie-fase* waarin de relevantie van deze beleidsdoelstellingen beoordeeld wordt door vergelijking met andere of hogere beleidsdoelen uit hetzelfde waardesysteem én met de feitelijke contextuele situatie. Niet alleen de geldigheid van de doelstellingen komt dan ter discussie te staan, maar ook de formulering van de probleemsituatie zelf. Vervolgens onderkent het model ook oordelen van de 'tweede orde'. Hierin worden de waarden en normen achter het gekozen beleid zelf ter discussie gesteld en vergeleken met andere waardesystemen. Eerst wordt in de *vindicatie of rechtvaardigings-fase* geoordeeld in hoeverre het beleid c.q. de maatschappelijke effecten hebben bijgedragen aan de waarden die het maatschappelijk en politieke systeem poogt hoog te houden. Vervolgens wordt in de *rationele sociale keuze-fase* een oordeel geveld in hoeverre het huidige maatschappelijke en politieke systeem zelf in staat is om de problemen in het betreffende beleid te verminderen of dat er wellicht beter voor een alternatief waardesysteem kan worden gekozen.

De belangrijkste veronderstelling van Fischers model is dat toepassing van deze evaluatieprocedure leidt tot consensusvorming over beleid, daardoor voorwaarde wordt voor aanvaarding van een bepaald beleid waarmee vervolgens een oplossing van een probleem kan worden bereikt of beoordeeld. Ik heb deze veronderstelling zo geïnterpreteerd dat indien beoordelingen van beleid, resultaten en problemen vanuit verschillende waarden en kennis op alle evaluatieniveaus tot gedeelde werkelijkheidsinterpretaties leiden, problemen in een bepaalde mate al dan niet als opgelost beschouwd kunnen worden. Er is in Fischers model dus steeds een confrontatie tussen de waarden en intenties van beleid én de feitelijke praktijk: zijn de doelen in werkelijkheid gerealiseerd, is de oorspronkelijke probleemsituatie in praktijk nog steeds relevant, zijn de beoogde (internationale/mondiale) maatschappelijke effecten of de maatschappelijke effecten die men wil voorkomen ook in werkelijkheid bereikt of voorkomen en zijn de waarden die men wilde of juist verwierp ook in praktijk nog steeds relevant? De evaluatiefases zouden - en zo heb ik ze in deze scriptie opgevat - als condities kunnen worden gezien voor een kritisch onderzoek of problemen

daadwerkelijk en deugdelijk in een bepaalde mate zijn opgelost.

Om tot een beantwoording van de probleemstelling te komen heb ik gebruik gemaakt van internationale vergelijking als onderzoeksmethode. Dat is gebeurd in de vorm van een meervoudige casestudy naar de retrospectieve beoordelingen van het asielopvangbeleid door centrale overheden (ministeries) van Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland over de periode 1990 – 2002. Daarbij is ook gekeken in hoeverre de beoordelingen van dat asielbeleid door meespelende actoren – uitvoeringsorganisaties, ngo's, asielzoekers - gedeeld werden of afweken. Aanvullend zijn oordelen in onderzoeksrapporten vergeleken. Daarnaast heb ik een grofmazige inventarisatie gemaakt van het asielopvangbeleid in de toenmalige vijftien EU-staten. Refererend naar de indeling van Kohn heb ik me bij de internationale vergelijking geconcentreerd op een land als 'context'. De methode van internationale vergelijking heb ik vervolgens op twee manieren toegepast. Eerst heb ik door middel van documentonderzoek (inhoudsanalyse, secundaire analyse) een grofmazige inventarisatie gemaakt van het overheidsbeleid van de vijftien EU-staten met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Hierbij stond de aard en omvang van dominant voorkomende probleempercepties, doelen, ingezette beleidsinstrumenten én directe en indirecte resultaten centraal. Onderzoekseenheden bestonden uit brondocumenten over het asielbeleid in de vijftien EU-staten (verslagen van intergouvernementele asielconferenties, onderzoeksrapporten van diverse actoren en bestaande statistieken). Omschrijvingen over aspecten van beleid vormden de waarnemingseenheden. De inventarisatie is als bijlage toegevoegd aan de scriptie (Bijlage II) en is ook gebruikt bij de analyse van onderzoeksgegevens in hoofdstuk 6 Uitkomsten van dit 'vooronderzoek' hebben daarna geleid tot de keuze van drie EU-staten die diepgaander zijn onderzocht. Die keuze is naast inhoudelijke overwegingen ook sterk door praktische beweegredenen beïnvloed. Bij de meervoudige casestudy is met name gekeken naar de beoordelingen van ministeries, uitvoeringsorganisaties, ngo's en asielzoekers over de probleempercepties rond massale asielmigratie, het asielopvangbeleid en de bereikte resultaten. Het onderzoeksinstrumentarium (interviews, inhoudsanalyse) richtte zich op de drie onderzoekseenheden – sleutelpersonen en/of brondocumenten van Duitse, Britse en Nederlandse overheidsorganisaties, ngo's en van daar ondergebrachte asielmigranten uit veel voorkomende asiellanden (Irak, Afghanistan en voormalige Joegoslavië). De waarnemingseenheden hier werden gevormd door respectievelijk omschrijvingen van beleidsaspecten, aangevoerde standpunten en argumentaties. Naast mondelinge uitspraken is bij de casestudy vooral gebruik gemaakt van parlementaire verslagen, toelichtingen op wet- en regelgeving, beleidsnota's, onderzoeksrapporten en bestaande statistieken.

In de scriptie is niet gepoogd om het oorzakelijk verband tussen het opvangbeleid, de effecten en problemen van asielmigratie te onderzoeken en deze relaties te verklaren. Wel is getracht om indirect via de vergelijking van standpunten en argumentaties van diverse betrokken actoren zelf tot een evaluatieve uitspraak over de beleidsstatus te komen en de achterliggende bestuurskundige vraagstelling te beantwoorden. Daarnaast moest tijdens het onderzoek acht worden geslagen op enige beperkingen. Zo is een aantal vragen uit Fischers model geschrapt om redenen van tijd en praktische overwegingen. Verder bleek gedurende het onderzoek van schriftelijke bronnen dat niet al het benodigde materiaal uit de drie EU-landen in gelijke mate bemachtigd kon worden. Ook kon in de meeste gevallen van betrokken organisaties (zowel overheidsorganisaties als ngo's) geen of geen volledige schriftelijke informatie worden verkregen over prestatiegegevens dan wel directe en maatschappelijke resultaten van het opvangbeleid in de drie EU-staten. Voorts kon in de praktijk de open vragenlijst die bij de interviews werd gehanteerd in een groot aantal gevallen in alledrie landen niet volledig worden beantwoord. Ten slotte moet nog gewezen worden op de beperkingen die in acht genomen moesten worden bij de statistische gegevens over asielmigratie. Landen c.q. EU-staten maken niet op gelijke wijze gebruik van registratiemethoden, vaak vanwege de hantering van verschillende operationele definities en verschillen in opvatting over de relevantie van te registreren gegevens.

Uitkomsten van beleidswetenschappelijke aard:

Het onderzoek heeft naast een aantal inhoudelijke uitkomsten die betrekking hebben op de beleidsstatus (zie beleidsmatige samenvatting) ook een aantal algemene bestuurskundige uitkomsten opgeleverd. Die hebben zowel betrekking op de beleidswetenschappelijke vraagstelling als op de

bruikbaarheid van Fischers evaluatiemodel.

Wel evaluerende uitspraken over gewenste en gerealiseerde 'feiten', nauwelijks over probleemoplossing

Zo blijkt uit de meervoudige casestudy dat verschillende actoren in de drie landen wel aankondigen dat ze problemen gaan oplossen, maar nauwelijks uitspraken doen in welke mate deze problemen in de tussenliggende periode daadwerkelijk in gunstige zin veranderd zijn d.w.z. in termen van 'opgelost', 'verminderd' of 'beheerst'. Daarentegen worden er wel uitspraken waargenomen wanneer problemen zijn verergerd, vergroot of onbeheerst zijn geraakt. Met uitzondering van Groot-Brittannië waar de meeste actoren zich ongunstig uitlieten over het beleidsprobleem, zijn deze beoordelingen in de andere twee landen uitsluitend afkomstig van ngo's en wetenschapsbeoefenaren. Daarnaast worden er desalniettemin evaluerende uitspraken gedaan over direct gerealiseerde resultaten, probleempercepties, doelen, maatschappelijke effecten en principes (waarden). De wijze waarop actoren in de drie landen argumenteren over deze aspecten komt veelal overeen. In alle drie de landen worden bevestigende of ontkennende uitspraken gedaan en waardeoordelen uitgesproken over de te berde gebrachte 'feiten'. Tevens bevatten beoordelingen in alle drie de landen geen expliciete waarderingsmaatstaven waarom een bepaalde situatie (feiten) of waardesysteem te prefereren is boven een andere situatie of waardesysteem. De criteria waarom een bepaalde constatering erg is blijft voor zowel overheden als voor niet-overheidsactoren vaag of impliciet. Wel komt in de context van uitspraken naar voren dat in het ene land sterkere accenten worden gelegd op bepaalde waarden dan in het andere. Het evaluatiemodel van Fischer maakt voorts zichtbaar dat overheidsactoren en niet-overheidsactoren in de onderzochte landen niet alleen evaluatieve uitspraken doen over elementen van beleid (waarden, doelen, instrumenten van beleid), hun probleempercepties en de bereikte resultaten, maar ook over de al of geen samenhang tussen resultaten én het voorafgaande asielbeleid. Opvallend daarbij is dat doorgaans in de argumentaties van overheden gunstige directe of maatschappelijke resultaten worden toegeschreven aan het overheidsbeleid, ongunstige resultaten aan externe factoren worden toegedicht, terwijl bij met name ngo's deze soort argumentatie spiegelbeeldig verloopt. Gunstige directe of maatschappelijke resultaten worden daar in verband gebracht met externe omstandigheden en ongunstige resultaten worden op het conto geschreven van het overheidsbeleid. In één land (Groot-Brittannië) is er tussen diverse actoren meer overeenkomst in argumentatie. In het algemeen zouden de argumentaties inhoudelijk meer overtuigend zijn wanneer de gunstige en ongunstige resultaten aan combinaties van beleid en externe factoren werden toegeschreven.

Onvolledige, maar wel onderbouwde beleidsargumentatie

In alle drie de landen worden oordelen ondersteund door argumenten die in de praktijk veelal onvolledig zijn qua vorm, omdat bepaalde vertrekpunten (premissen) niet genoemd of uitgesproken worden. Daardoor moeten beoordelingen steeds voor een deel geïnterpreteerd worden waardoor vertekeningen kunnen ontstaan. Opvallend is dat beoordelingen meestal geschraagd worden door een combinatie van soorten of wijze van argumentaties zoals causale en finale argumentatie, analogie, generalisatie, pragmatische argumentatie, (waarderings)regels en argumentatie op basis van autoriteit. De inhoudelijke overtuigingskracht van deze argumenten valt in alle drie de landen te bekritisieren omdat vaak geen voorbehouden worden ingebouwd die verwijzen naar de invloed van mogelijke externe factoren, uitzonderingen niet worden aangegeven en een ordening van waarden niet wordt geëxpliciteerd en gemotiveerd. Deze onbewuste of bewuste 'drogredenen' doen zich vooral voor bij beoordelingen van overheden en ngo's.

De beoordelingen worden evenwel regelmatig voorzien van een empirische ondersteuning. Dikwijls wordt verwezen naar statistieken, rapporten, mediaberichten, verdragen- en wetgeving, klachten, ervaringen en indrukken voor onderbouwing van standpunten die worden ingenomen. Actoren van overheidsorganen, toetsende organen, wetenschappers, soms ngo's lijken vaker geneigd te zijn om te verwijzen naar statistieken en onderzoeksrapporten. Ngo's, uitvoeringsorganisaties en asielzoekers verwijzen vaker naar klachten, mediaberichten, ervaringen en naar regelgeving. Ten slotte valt in de vergelijking van de beoordelingen van de onderzochte landen op dat er tussen overheden én ngo's en wetenschappers vaak voor een deel geen overeenstemming bestaat over de directe resultaten, probleempercepties, doelen, maatschappelijke effecten en waarden (m.n. in Duitsland en Nederland).

In één land (Groot-Brittannië) is er daarentegen tussen deze actoren meer overeenstemming hierover. Tegelijkertijd kan in alle drie de EU-staten waargenomen worden dat tussen de nationale overheden onderling min of meer overeenstemming lijkt te zijn over de percepties van de omstandigheden en de waarden van waaruit deze omstandigheden als een probleem worden betiteld. Tussen ngo's, wetenschapsbeoefenaars en leden van de doelgroep (asielmigranten) in de drie landen die in deze scriptie zijn bestudeerd lijkt eveneens meer overeenstemming te bestaan over probleempercepties en de waarden waaraan men bij de beoordeling van situaties refereert.

Evaluatie en karakterisering van mate van oplosbaarheid van een probleem is mogelijk

Op basis van deze uitkomsten zou de conclusie getrokken kunnen worden dat er dus kennelijk niet achteraf over de bijdrage van overheidsbeleid aan de mate van oplosbaarheid van een probleem geoordeeld kan worden. Actoren hebben immers vaak in documenten en interviews niet aangegeven in hoeverre het probleem is verminderd of gereduceerd is tot nul, ten opzichte van de periode waarin dit verschijnsel als een probleem werd opgeworpen om opgelost te worden. Bovendien blijken diverse actoren in ieder geval twee landen het deels niet eens te zijn over de waargenomen 'feiten'. Deze gevolgtrekking lijkt mij echter toch te gemakkelijk. Op basis van deze onafhankelijke evaluatie denk ik dat evaluatoren met toepassing van Fischers model wel degelijk een beoordeling van de mate van oplosbaarheid van een probleem kunnen geven. Veel actoren in de drie landen hebben immers op alle vier evaluatieniveaus gedeeltelijk overeenkomstige aanwijzingen gegeven over een gunstige of ongunstige verandering van de probleemsituatie. Verder levert vergelijking van de landen onderling ook inzicht op over de verbetering of verslechtering van het probleem. Bovendien zijn in breder verband via de grofmazige inventarisatie van vijftien EU-staten en ander onderzoek nog trends waargenomen die de uitkomsten uit de casestudy bevestigen, nuanceren of ontcrachten. Daarom konden volgens mij toch evaluatieve uitspraken worden gedaan over de mate van oplosbaarheid van het probleem in de onderzochte landen. Ofschoon het model van Fischer voorwaarden benoemt hoe een beleid en de resultaten in relatie tot een probleem beoordeeld kan worden, geeft het geen nadere karakterisering van de probleemsituatie die na afloop van de beleidsinterventie resulteert. Hoppe e.a. hebben een typologie van problemen vervaardigd die een dergelijke karakterisering wel mogelijk maakt. Deze typen van problemen hangen samen met de mate waarin er consensus is over de waarden, normen en doelen én waarin er zekerheid bestaat over de feitenkennis van omstandigheden en instrumenten. Door vier soorten aanduidingen van problemen te onderscheiden kan de beoordeling van een situatie gekarakteriseerd worden als een 'technisch' probleem (consensus over waarden, zekerheid over kennis), als een 'wetenschappelijk' probleem (consensus over waarden, onzekerheid over kennis), als een 'ethisch' probleem (disconsensus over waarden, zekerheid over kennis) of als een 'politiek' probleem (disconsensus over waarden, onzekerheid over kennis).

Door Fischers evaluatieprocedure en Hoppe's typologie op de beleidscasus toe te passen kon de mate van oplosbaarheid van het asielprobleem in de drie landen worden getypeerd. Dat heeft tot de volgende karakterisering geleid. In Duitsland is een 'politiek probleem' teruggebracht tot een 'technisch' of beheerst probleem dat verder gereduceerd kan worden, terwijl in de andere twee landen nog geen sprake is van een geloofwaardige beheersing dan wel terugdringing van het probleem, ondanks de sturing die er daar op wordt uitgeoefend. In Groot-Brittannië is een politiek probleem getransformeerd tot een 'wetenschappelijk' probleem en in Nederland heeft zich een schijnbaar beheerst probleem tot een 'ethisch' probleem ontpopt. Desondanks gaat het in beide landen niet (meer) om een onbeheersbaar of politiek probleem. De redenen voor deze typering zijn in de beleidsmatige samenvatting toegelicht. Het verdient overigens aanbeveling om binnen de typologie van Hoppe verdere nuanceringen te maken waarmee de mate van oplosbaarheid achteraf verder kan worden bepaald. Bijvoorbeeld door de beheersbaarheid van een probleem te kunnen onderscheiden van de mate waarin het probleem al dan niet is verminderd of is gereduceerd tot nul.

Uitkomsten over de bruikbaarheid van Fischers evaluatiemodel

Tot slot kom ik toe aan de beantwoording van de vraag in hoeverre Fischers evaluatiemodel een bruikbare methode is voor de beschrijving, ontleding en kritische bespreking van overheidsbeleid gericht op de oplossing van een sociaal probleem. Op grond van de toepassing op de beleidscasus van asielmigratie concludeer ik dat Fischers evaluatiemodel in combinatie met de typologie van Hoppe e.a.

in het algemeen een evenwichtig inzicht kan bieden in de mate van oplosbaarheid van problemen door overheidsbeleid op een bepaald beleidsveld. Het model heeft evenwel een aantal overtuigende en minder overtuigende kanten.

Ten eerste, bestaat de kracht van Fischers evaluatiemodel vooral uit een logische procedure die geboden wordt om gegevens over een bepaald beleid, de resultaten en de problemen waarop het beleid gericht is in samenhang en met een zekere diepgang te verzamelen, te beschrijven, te analyseren en te beoordelen. Daarmee wordt het mogelijk om een redelijk volledige evaluatie ex post (retrospectief) van een beleid en een beleidsprobleem uit te voeren. Ten tweede, ben ik er gedurende het onderzoek van overtuigd geraakt dat Fischers model een evaluator in staat stelt om de mate van oplosbaarheid van een bepaald probleem te kunnen beoordelen als alle evaluatiefases zijn doorlopen én op basis van de al dan niet gunstige uitkomsten, condities aan te geven die nodig zijn om de oplosbaarheid of onoplosbaarheid van het probleem te kunnen bepalen. Als de integrale behandeling van Fischers evaluatievragen in alle vier de fases gunstig uitpakt voor een bepaald beleid zijn de voorwaarden vervuld om de uitspraak te kunnen rechtvaardigen dat een probleem is opgelost, verminderd of beheerst. Datzelfde geldt ook wanneer de uitkomsten op de evaluatievragen negatief uitpakken voor een bepaald beleid. Deze condities worden daarbij niet alleen door de inrichting van het beleid, de aard van de resultaten en het probleem bepaald, maar vooral door overleg, consensus en acceptatie over dat beleid, de resultaten en de percepties van het probleem. Uit het onderzoek van de beleids casus wordt duidelijk dat zonder alle vier de evaluatiefases te doorlopen geen zorgvuldige beoordeling van een beleid, de bereikte resultaten en het probleem-oplossend vermogen daarvan mogelijk is. Een schijnbaar bevredigend antwoord in de technisch verificatiefase over de oplosbaarheid van een probleem kan onderuit worden gehaald in de fase van situationele rechtvaardiging. Als er geen beletsels meer lijken te zijn in de fase van situationele rechtvaardiging en een probleem lijkt te zijn gereduceerd, kunnen negatieve maatschappelijke effecten leiden tot een ongunstiger beoordeling of herziening van het probleem. En als negatieve maatschappelijke effecten uitblijven hoeft een probleem nog niet te zijn verminderd als de waarden van de eigen democratische samenleving óf daarvoor moeten worden opgeofferd óf moeten worden verabsoluteerd ten koste van waarden waarmee het probleem zou kunnen worden opgelost. Ik zou er dan ook voor willen pleiten dat Fischers logische evaluatieprocedure breder zou worden toegepast bij de beoordeling van overheidsbeleid in relatie tot de oplosbaarheid van sociale problemen. Ten derde, acht ik Fischer evaluatiemodel, na afronding van deze meervoudige case-study zeker toepasbaar op een beleidsanalyse in een internationaal vergelijkend onderzoek.

De grondigheid van het evaluatiemodel, een sterk punt, heeft ook keerzijden. In de eerste plaats is de toepassing van het uit vier lagen bestaande evaluatiemodel op een beleids casus een zeer tijdrovende klus. Dit geldt met name in de onderzoeksfasen van veldonderzoek, beschrijving en analyse. In de tweede plaats, kan de complexiteit van het model ook een beperking gaan vormen. De kracht van het model dat een bepaald aspect van een beleid, een probleem of resultaat vanuit verschillende invalshoeken bekeken kan worden, kan er toe leiden dat herhaling de boventoon gaat voeren. Een ander hiaat betreft de toepassing van argumentatie. Hoewel Fischer in zijn methodologie een belangrijk verband legt met het argumentatiemodel van Toulmin werkt hij dit voor het evaluatiemodel nauwelijks uit. Het verdient aanbeveling dat het verder wordt uitgewerkt waarbij er op alle vier evaluatieniveaus een duidelijke relatie wordt gelegd met het argumentatiemodel van Toulmin en waarbij regels uit de argumentatietheorie worden ingebouwd om de verschillende argumenten op juistheid (vorm) en overtuiging (inhoud) te kunnen beoordelen. Een laatste kritisch kanttekening heeft weer betrekking op de veronderstellingen van Fischers model. De grote vraag is in hoeverre Fischers model voldoende rekening houdt met het verschijnsel 'macht' in beleid en in de samenleving. Wordt rede niet overschat en macht niet onderschat? Er lijkt een spanning te blijven bestaan tussen de op basis van argumenten gevormde werkelijkheidspercepties van een minderheid of meerderheid én de mate van macht die deze meerderheid en minderheid hebben om hun werkelijkheidspercepties te laten domineren. Een mogelijkheid om die spanning op te heffen door deze verschillen in rede en macht met elkaar te confronteren via een geïnstitutionaliseerd debat en dialoog lijkt moeilijk haalbaar. Hoewel het model ruimte geeft om deze machtsprocessen en machtsmechanismen in kaart te brengen en te expliciteren, blijft de basisvooronderstelling dat macht de rede (consensusvorming en aanvaarding) zal

en behoort te ondersteunen. Beperking van het model is evenwel dat er zich situaties kunnen voordoen waarin macht ook de rede kan domineren en elimineren.

Ten slotte kom ik terug op de aanleiding voor de probleemstelling, de vraag in welke mate achteraf geoordeeld kan worden over de oplosbaarheid van een sociaal probleem dankzij of ondanks overheidsbeleid. Omdat de uitkomsten alleen gebaseerd zijn op de beleids casus van asielmigratie en het asiel(opvang)beleid, kan ik echter geen generaliserende uitspraak doen over de beoordeling van de mate van oplosbaarheid van maatschappelijke problemen door overheidsbeleid in het algemeen. Toch denk ik dat deze uitkomsten iets algemeen kunnen zeggen over de mate van oplosbaarheid van maatschappelijke problemen door overheidsbeleid. In de eerste plaats heb ik via een landenvergelijkend onderzoek aannemelijk proberen te maken dat over de mate van oplosbaarheid van een maatschappelijk probleem door overheidsbeleid een evaluerende uitspraak kan worden gedaan. Door dit spectrum aan opties over de mate waarin een probleem al dan niet is opgelost kunnen ook symbolische oplossingen en verplaatsing van problemen in de typologie worden onder gebracht. Uitspraken dat beoordeling van de oplosbaarheid van een maatschappelijk probleem niet mogelijk is lijken mij daarom te berusten op een positivistisch paradigma waarbij er ten onrechte van een waarde vrije wetenschap en waardelativisme wordt uitgegaan. In de tweede plaats ging het bij de beleids casus over asielmigratie over een complex en grensoverschrijdend probleem. Als uit de onderzoeksuitkomsten blijkt dat over de oplosbaarheid van dit complexe probleem geoordeeld kan worden dan zou er wellicht over minder complexe problemen achteraf ook een beoordeling gegeven kunnen worden in termen van oplosbaarheid door overheidsbeleid. In de derde plaats lijkt het onwaarschijnlijk dat het asielprobleem, met uitzondering van een aantal unieke aspecten, op een aantal algemene aspecten sterk afwijkt van andere maatschappelijke problemen. Evenals bij het asielprobleem lijkt elk maatschappelijk probleem uit een aantal deelaspecten te bestaan die betrekking hebben op a. de omvang (toe- of afname) van een verschijnsel en het vermogen van een samenleving om dat verschijnsel te kunnen kanaliseren, b. de humane behandeling van het verschijnsel (object of doelgroep) c. de mate waarin er binnen de samenleving acceptatie is voor het verschijnsel en voor de wijze waarop daar door beleid op gereageerd wordt en d. de mate waarin een bepaald verschijnsel een nationaal of ook een internationaal bereik heeft. Soortgelijk onderzoek op andere beleidsterreinen zou kunnen bestuderen in hoeverre deze veronderstellingen aannemelijk zijn.

HOOFDSTUK 1 ALGEMENE INLEIDING: PROBLEEMSTELLING EN ONDERWERP

1.1. Inleiding

Het verschijnsel van massale asielmigratie wordt in vele toevlucht biedende landen als een sociaal probleem waargenomen. Het vertrek van mensen naar een veiliger land omdat zij claimen in hun eigen land om politieke redenen vervolgd te worden, heeft verschillende consequenties. Migratie heeft niet alleen gevolgen voor migranten zelf, maar beïnvloedt ook de samenlevingen waarheen zij trekken, de samenlevingen vanwaar zij vertrokken en het verkeer tussen samenlevingen in het algemeen. Asielzoekers hebben bij aankomst in het bestemmingsland vaak geen middelen van bestaan, onderdak en zekerheid op verblijf. De bevolking van het ontvangende land is niet gewend en economisch ingericht op de komst van omvangrijke aantallen vreemdelingen van diverse nationaliteit en/of etniciteit. De komst van asielmigranten kan voorts aanleiding zijn voor economische investeringen, humanitaire hulp of militaire interventies van bestemmingslanden in de landen van herkomst, hetzij unilateraal, hetzij multilateraal of via internationale organisaties. Maar ook komt het voor dat het moederland in de bestemmingslanden infiltreert om grip te krijgen op afvallige staatsburgers teneinde nadelige politieke en maatschappelijke consequenties in het eigen staatsbestel te voorkomen (staatsterrorisme). Op verschillende wijzen proberen staten van samenlevingen door middel van beleid positieve verandering te brengen in door haar als problematisch ervaren situaties d.w.z. situaties die negatief gewaardeerd worden.

In deze scriptie richt ik mij op de gevolgen van massale asielmigratie voor met name het opvangbeleid van ontvangende staten en onderzoek ik de wijze waarop dit opvangbeleid en de consequenties daarvan voor het probleem beoordeeld kunnen worden. Ik spits dit toe op het asielopvangbeleid van de lidstaten die behoren tot de Europese Unie en kijk daarbij in het bijzonder naar het opvangbeleid van Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. De achtergrond voor deze empirische vraag wordt gevormd door een onderliggende bestuurskundig-theoretische vraagstelling. In hoeverre is het mogelijk een bepaald beleid van het openbaar bestuur en de al dan niet uitwerking daarvan op een daarmee samenhangend beleidsprobleem na verloop van tijd te beoordelen? Anders geformuleerd, wanneer kan worden vastgesteld in welke mate de centrale overheid in de sturing van een bepaald probleem al dan niet slaagt? Kunnen alleen de inspanningen (middelen, inputs) van dat beleid beoordeeld worden? Of kan ook een oordeel geveld worden over de mate waarin de tactische en strategische doelstellingen (throughput, output en outcomes) dankzij of ondanks dat beleid zijn bereikt met inbegrip van niet beoogde, gewenste of ongewenste effecten (neveneffecten)? Is het mogelijk om een uitspraak te doen of de waarden achter de doelen, middelen en probleempercepties nog steeds belangrijk genoeg bevonden worden om nagestreefd te worden? Of kan nog een stap verder worden gegaan door te beoordelen in welke mate de aanvankelijke beleidsproblemen als opgelost, oplosbaar of onopgelost kunnen worden beschouwd tegen de achtergrond van relevant geachte waarden? Zijn we dus in praktijk in staat gebleken om problemen zodanig te sturen dat een bestaande waardevol geachte situatie gehandhaafd kon blijven of dat een nieuwe gewenste situatie is gerealiseerd óf juist niet? Vormen deze mogelijkheden – ‘beoordelingsopties’ – wellicht posities op een continuüm variërend van problemen die als vergroot, gestabiliseerd (beheerst, getemd) of verkleind beoordeeld kunnen worden, tot uitspraken waarbij het probleem niet meer als zichtbaar wordt beschouwd en letterlijk schijnt opgelost? Of betekent de inzet van een beleid alleen een verplaatsing van problemen? Maar ook, kan een beleid en de mate waarmee met een beleid doelen of een probleemoplossing wordt nagejaagd eigenlijk wel beoordeeld worden?

Deze vragen verlangen een schema of model dat beschrijving, ordening, analysering en beoordeling mogelijk maakt. Bestaat er een evaluatiemodel dat ruimte (criteria) biedt om deze mogelijke typen oordelen te beschrijven, rangschikken en kritisch te onderzoeken op de rechtvaardigende of ontkrachtende waarde van de aangevoerde argumentaties? Wat is de bruikbaarheid van dit evaluatiemodel als het wordt toegepast op een concrete beleids casus als het asielopvangbeleid in EU-staten?

1.2 *Onderwerp van onderzoek*

Door middel van een internationale vergelijking wil ik onderzoeken hoe over het ‘publieke’¹ asiel(opvang)beleid in EU-staten en de mate waarin dat overheidsbeleid massale asielmigratie in het afgelopen decennium heeft aangepakt geoordeeld wordt en geoordeeld kan worden. Het opvangbeleid van centrale overheden zoals dat tot uitdrukking komt in probleemformuleringen, beleidsdoelen, beleidsinstrumenten en effecten is derhalve object van onderzoek. Hoe zijn de gevolgen die verband houden met asielmigratie naar EU-landen als probleem geformuleerd door de centrale overheden van EU-staten? Komen deze probleempercepties overeen of verschillen ze van elkaar? En hoe staan diverse actoren (uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties, asielzoekers) die betrokken zijn bij het opvangbeleid in EU-staten als Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland tegenover deze probleempercepties? Is er eensgezindheid of verschillen de opvattingen per soort actor danig? Op welke soort kennis en soort waardeoordelen zijn de overeenkomsten of verschillen dan gebaseerd? En welke betekenis hebben antwoorden op deze vragen voor de inrichting van het beleid en voor de beoordeling van dat beleid? Op soortgelijke wijze worden vragen gesteld over de formulering van de beleidsdoelen, de gebruikte beleidsinstrumenten en de vastgestelde resultaten. Meer in het bijzonder zal de aandacht gevestigd worden op de wijze waarop centrale overheden en meespelende actoren binnen de EU-staten oordelen over hun asiel(opvang)beleid. Ook zal de vraag aan bod komen met welke rechtvaardiging deze oordelen uitgesproken kunnen worden en op welke wijze een onafhankelijk oordeel over het opvangbeleid van verschillende EU-staten gerechtvaardigd kan worden.

De reikwijdte van dit type evaluatieve vragen vereist een beleidsevaluerend model dat de gehele beleidscyclus bestrijkt. Het dient dus oog te hebben voor de probleemidentificatie en agendavorming, de beleidsvorming, de beleidsbepaling, de beleidsuitvoering en de beleidsbeoordeling . Bovendien moet er in dat model bij uitstek aandacht zijn voor oordelen en argumentaties die gedurende de beleidscyclus worden gevormd en geformuleerd. Een model dat naar mijn indruk mogelijk aan die verwachting kan voldoen is het model van de Amerikaanse beleidswetenschapper en methodoloog Frank Fischer². In paragraaf 1.6 maak ik duidelijk waarom ik zijn model om praktische en methodologische redenen verkies boven andere modellen.

1.3 *Relevantie van het onderzoek*

Waarom onderzoek doen naar de beoordeling van overheidsbeleid, toegepast op het asiel(opvang)beleid voor asielzoekers en waarom door middel van een internationaal-vergelijkend onderzoek? Ik onderscheid een drietal beweegredenen die de relevantie voor de keuze van dit scriptieonderwerp bepalen.

In de eerste plaats vind ik de bestudering en toepassing van beleidsevaluaties een belangrijk aspect van de bestuurskunde. Inzicht in de oorzaken en beoordeling van de (in)effectiviteit van overheidsbeleid in relatie tot sociale problemen is mijns inziens essentieel voor verbetering van het openbaar bestuur bij de aanpak van die sociale problemen. Aangezien ik gekozen heb voor de afstudeerrichting *Beleid en Politiek* van mijn studie *Bestuurskunde* ligt een beleidsanalytische invalshoek voor de hand. Naast veel gebruiksgericte beleidsevaluaties in de uitvoeringspraktijk en wetenschappelijk beleidsonderzoek wordt in toenemende mate aandacht besteed aan internationaal vergelijkend onderzoek van overheidsbeleid (Korsten et al, 1995:9, 22-23; Bressers & Hoogerwerf, 1993:19-20, 36-41). Met dit scriptieonderwerp wil ik aan deze ontwikkeling bijdragen.

In de tweede plaats ben ik geïnteresseerd in de bruikbaarheid van het evaluatiemodel van Fischer bij de beoordeling van overheidsbeleid en maatschappelijke problemen, in het bijzonder als het wordt toegepast op de beoordeling van het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-staten. De internationaal vergelijkende methode krijgt met name door Fischers model relevantie omdat zijn model vergelijkingen van beoordelingen tussen verschillende waardesystemen en ideologieën mogelijk maakt. De kans dat deze verschillen zich immers tussen landen voordoen is aanmerkelijk groter dan binnen een land. Daardoor kan het model van Fischer, mits bruikbaar, relevant zijn voor beleidsevaluaties van overheidsbeleid dat door meerdere staten wordt gevoerd.

De laatste beweegreden voor de onderwerp keuze is ingegeven door de context waarin ik in het

dagelijks leven werkzaam ben. Ik werk bij het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA), in het bijzonder bij een Interne Audit-afdeling. Het zelfstandig bestuursorgaan COA is in Nederland belast met de opvang van asielzoekers gedurende de behandeling van asielaanvragen. De afdeling Internal Audit heeft als taak de bedrijfsvoering (incl. beleidsuitvoering) van het COA te toetsen. Door mijn werkzaamheden bij deze afdeling ben ik in aanraking gekomen met de beoordeling van beleids- en bedrijfsvoering van een organisatie en met name de beoordeling van facetten van het Nederlandse opvangbeleid voor asielzoekers. De vraag die mij bij Internal Audit bezig houdt is hoe het opvangbeleid voor asielzoekers in andere staten is ingericht en functioneert en of de uitkomsten daarvan een ijkpunt of referentiekader kunnen vormen voor de beoordeling van het Nederlandse opvangbeleid. Het onderwerp van onderzoek, het evaluatiemodel en de internationaal vergelijkende methode zijn mijns inziens relevant voor de beantwoording van deze praktische vraag. Daardoor kan wellicht geleerd worden van de positieve en negatieve uitkomsten van het asielopvangbeleid in andere EU-staten en is er een mogelijk bruikbaar evaluatiemodel voorhanden om dit inzicht te leveren.

1.4 Doelstelling en probleemstelling onderzoek

Bovengenoemde inleidende opmerkingen, vragen en aandachtspunten vormen de opstap naar de nu wat formeler opgestelde doel- en probleemstelling van deze scriptie. Ik wil inzicht krijgen of en in welke mate een bepaald maatschappelijk probleem achteraf als op- of onoplosbaar beoordeeld kan worden al dan niet door de uitwerking van een daaraan voorafgaand overheidsbeleid. Toegepast op het asielopvangbeleid van EU-staten wil ik dus onderzoeken of en in welke mate beoordeeld kan worden of problemen die verband houden met massale asielmigratie door dat asielbeleid daadwerkelijk wel of niet veranderd zijn óf veranderd kunnen worden. Dit inzicht wil ik verwerven door onderzoek te doen naar de standpunten en argumentaties die diverse soorten actoren in drie EU-staten hanteren bij de beoordeling van het asiel(opvang)beleid van de nationale overheden. Door middel van een vergelijking van het 'publieke' opvangbeleid in Duitsland, het Groot-Brittannië en Nederland én de argumentaties die bij de beoordeling van de inrichting en werking van hun beleid gehanteerd worden, tracht ik een evaluatieve uitspraak te doen over het asielopvangbeleid van EU-lidstaten tussen 1990 en 2002.

Om deze doelstelling te beantwoorden maak ik gebruik van de volgende probleemstelling. Die valt in drie hoofdvragen uiteen.

1. Welke probleempercepties, welke beleidsdoelen en instrumenten én welke resultaten kunnen in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en andere EU-staten worden waargenomen bij de beleidsreacties op de asielmigratie naar Europa gedurende de periode 1990 - 2002?
2. Hoe is door de centrale overheden (ministeries) en meespelende actoren in de drie EU-staten Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland retrospectief (ex post) geoordeeld en geargumenteed over het asielopvangbeleid, de bereikte resultaten en de mate waarin asielmigratie als maatschappelijk probleem hierdoor is veranderd? Kunnen in deze oordelen uitspraken worden aangetroffen in welke mate het asiel(opvang)beleid het asielprobleem al dan niet heeft opgelost, verminderd, of getemd?
3. In hoeverre is Fischers evaluatiemodel bruikbaar om deze beoordelingen te kunnen beschrijven, reconstrueren, analyseren en kritisch te bespreken (aan de hand van de vraag in welke mate een maatschappelijk probleem is opgelost door of ondanks het betreffende overheidsbeleid)?

1.5 Globale begripsomschrijvingen en vooronderstellingen onderzoek.

Nu ik de doel- en probleemstelling geformuleerd heb kom ik tot de afbakening van het onderwerp. Eerst duid ik kort en grof de belangrijkste begrippen en vooronderstellingen in de probleemstelling aan. In hoofdstuk drie zal een uitgebreidere begripsbepaling worden gegeven. Daarna geef ik een toelichting op de keuze voor het analyse-model (1.6) en de onderzoeksaanpak (1.7). Voorts som ik in paragraaf 1.8 beperkingen van het onderzoek op. Ik sluit dit hoofdstuk af met een leeswijzer (1.9).

1.5.1 bestuurskundige begrippen; organisaties en beleid

Centraal staat het publieke opvangbeleid voor asielzoekers van EU-staten. Daarbij maak ik een onderscheid tussen enerzijds de *organisaties* en betrokken actoren en anderzijds het *beleid* zoals dat door deze organisaties is geagendeerd, geformuleerd, uitgevoerd, tot uitwerking is gebracht en beoordeeld. Kortom, beleid als één van de eigenschappen van organisaties. Preciezer gezegd, niet beleid van private organisaties, maar van organisaties van openbaar bestuur ofwel publieke organisaties. Een andere belangrijke eigenschap van organisaties de ‘machts- en gezagsuitoefening’ of moderner gezegd het ‘management’ valt buiten de focus van dit onderzoek.

‘Organisaties’

Ik begin met de begripsaanduiding ‘organisaties’. In deze scriptie richt ik me op de centrale overheid van EU-staten als publieke organisatie. Daarmee doel ik op de bestuurslichamen van de nationale overheid van een EU-staat zoals nationale regeringen of ministeries, niet op de vertegenwoordigende lichamen of rechtsprekende lichamen van die staat. Decentrale overheden zoals regionale of lokale besturen blijven evenzeer buiten het gezichtveld. Ik ga er hierbij dus vanuit dat de centrale overheid de eindverantwoordelijke actor is voor de inrichting en het functioneren van een bepaald beleid c.q. het opvangbeleid voor asielzoekers. Deze vooronderstelling is bestuurskundig aanvechtbaar.

Dit roept het beeld op van het ‘primaat van de overheid’, waarin de centrale overheid als rationele actor en klassieke regisseur wordt neergezet, verantwoordelijk voor de bestrijding en oplossing van maatschappelijke problemen. Een dergelijk beeld - dat vooral vanuit economische, juridische en sommige oudere bestuurskundige theorieën (Simon, 1997; Hoogerwerf, 1987,1993; Kuypers, 1980) lange tijd overheersend is geweest, is de laatste tien jaar wezenlijk betwist door recentere bestuurskundige theorieën³ en onderzoek. Daarin wordt benadrukt dat de overheid in de praktijk geen verticale maar een horizontale relatie heeft tot andere actoren in de politiek-bestuurlijke werkelijkheid. Desgevolg zijn beleid en sturing geen product van rationele afweging van voorkeuren en hun consequenties, maar een product van strijd en onderhandeling tussen en binnen wederzijds afhankelijke partijen zoals centrale overheden, decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, one-issue bewegingen, media en doelgroepen. Deze benadering wordt o.a. als ‘netwerkenadering’ (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1991), ‘arenabenadering’ of ‘politiek interactiemodel’ (Allison, 1971) betiteld.

Sommige theorieën gaan zover dat de politiek-bestuurlijke werkelijkheid ook geen netwerk of arena meer is - daar is immers nog een verband, erkenning ten opzichte van elkaar -, maar eerder een soort anarchistische structuur laat zien in de vorm van ‘archipels’ (Frissen, 1996) of een ‘new situation of mediaevalism’ (Bull, 1977: 254,264; Koch, 1993:209). In die eerste visie is de overheid alleen nog een faciliterende taak toebedeeld waarbij sturing een achterhaald concept is en waarbij beleid vervangen wordt door het vertellen van ‘verhalen’. Bij de laatste visie zijn staat en overheid overgegaan in een conglomeraat van met elkaar wedijverende belangengroepen.

Tussen deze uitersten neem ik een middenpositie in. Ik zie de centrale overheid niet als een monolithische organisatie van bestuurders tegenover bestuurden. Eerder is sprake van een samenklontering van verschillende strategisch handelende actoren waar de centrale overheid deel van uitmaakt. Maar er is tegelijkertijd toch ook sprake van enigerlei hiërarchische relatie tussen de centrale overheid en andere actoren. Zij is immers feitelijk gezien de bezitter van het belangrijkste machtsinstrumentarium (geweldsmonopolie), terwijl ook staatsrechtelijk gezien deze verticale relatie genormeerd wordt. De centrale overheid wordt en behoort als speler ter verantwoording te worden geroepen over de ontwikkeling, uitvoering en effectuering van beleid. Zij is speler en regisseur (of dirigent) tegelijkertijd en kan dus op die functie aangesproken worden. Hierbij is overigens verondersteld dat het begrip centrale overheid zich tegen een Westerse achtergrond van democratische rechtstaten afspeelt. Daarbij betrekken nationale overheden andere actoren zowel rechtens (de jure) als feitelijk (de facto) bij de behandeling en beoordeling van problemen en beleidsvoering door middel van machtsdeling en vertegenwoordiging.

Onder centrale overheden zal dus worden verstaan de wettelijk bevoegde nationale overheidsbesturen van een staat (nationale ministeries). In Europese context betekent dit dat zowel de nationale besturen van de EU-lidstaten als de Europese supranationale bestuursinstellingen van de Europese Unie

(Europese Commissie c.q. Directoraten-Generaal/Correper) onder dat begrip gevat worden. Andersom beschouw ik in de context van federale staten ook deelstaatregeringen tot centrale overheid, in zoverre zij verantwoordelijk zijn gemaakt voor het asielopvangbeleid. Ook wanneer sub-statelijke of sub-nationale organisaties als regionale of lokale besturen door delegatie (medebewind) betrokken zijn bij de uitvoering van opvangbeleid rangschik ik hen onder centrale overheid.

Eveneens reken ik hiertoe de eventuele bevoegde uitvoeringsorganisaties (agentschappen, zelfstandige bestuursorganen) die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het asielopvangbeleid. Ik rangschik private organisaties die door centrale overheden gecontracteerd of gesubsidieerd worden om bepaalde overheidstaken uit te voeren ook onder het begrip 'centrale overheid'. Deze voeren immers voor een gedeelte publieke taken uit onder toezicht van de centrale overheid en dienen over deze uitvoering ook verantwoording af te leggen.

Ten slotte spelen naast de centrale overheid en uitvoeringsorganisaties nog andere actoren een rol bij de ontwikkeling, uitvoering en effectuering van het publieke opvangbeleid voor asielzoekers. Die rol kan zowel ondersteunend zijn, medeproductief als hinderend. Het gaat hier om media, belangenorganisaties en maatschappelijke instituties, one-issue groepen, politieke partijen als sociale beweging, levensbeschouwelijke en religieuze organisaties, individuele burgers en vreemdelingen c.q. asielzoekers.

Ik beperk me in deze scriptie hoofdzakelijk tot vier soorten organisaties of actoren. Gekeken wordt naar het verantwoordelijke nationale ministerie of deelstaatministerie als hoofdactor, terwijl uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties, en asielzoekers als meespelende actoren worden onderzocht. Voor een deel is ook gekeken naar de standpunten van controlerende of toetsende organen (rekenkamers e.d.) en van wetenschappers. Al deze organisaties en actoren maken deel uit van staatsverbanden die lid zijn van een supranationale organisatie, de Europese Unie. Ik heb er in dit onderzoek voor gekozen om drie lidstaten van de Europese Unie met elkaar te vergelijken en me niet te richten op Europese landen die (nog) geen lid zijn van die Unie. Dit is een keuze die ingegeven is door belangstelling voor de ontwikkeling van de Europese Unie en de wijze waarop vanuit die context omgegaan wordt met asielmigratie en opvang van asielzoekers in Europa. Vergelijking van andere Europese staten (Noorwegen, Zwitserland, Oost-Europese staten) zou analysering van deze context bemoeilijken. Grofmazig is op de achtergrond ook het asiel(opvang)beleid van de toenmalige vijftien EU-staten met elkaar vergeleken. Zijdelijks is gekeken hoe de Europese Unie als supranationale organisatie een opvangbeleid heeft ontwikkeld en geëffectueerd.

'Beleid'

Naast de focus op de centrale overheid als publieke organisatie staat het begrip 'beleid' als eigenschap van organisaties in deze scriptie centraal. Zoals gezegd gaat het hier om beleid van publieke organisaties, namelijk die van centrale overheden in relatie met dat van meespelende actoren. Ik gebruik hier de termen overheidsbeleid en publiek beleid door elkaar. Tot nu toe heb ik over beleid steeds ruim gesproken alsof hierbij naast een goedgekeurd ontwerp of geheel van intenties ook de feitelijke uitvoering en effecten inbegrepen zijn. Daarmee bedoel ik de wijze waarop het politiek geaccordeerde beleid in werkelijkheid (feiten) door actoren wordt uitgevoerd en wat het in de samenleving aanricht. Men spreekt in het taalgebruik immers vaak over het 'beleid van die bepaalde organisatie is wel of niet goed, omdat het wel of niet een bepaalde uitwerking heeft'. Met een dergelijke uitspraak wordt vaak impliciet bedoeld op zowel de inrichting als de uitoefening en het functioneren van een bepaald beleid, waarover men dan ook nog een oordeel uitsprekt. Behalve de inrichting van het beleid moet dus ook de uitvoeringspraktijk, de beleidseffecten en beleidsbeoordeling onderscheiden worden. Het gaat mij in deze scriptie echter om de inrichting of politiek bekrachtigde inhoud van het asiel(opvang)beleid van staten, de effecten die daarmee in praktijk worden gesorteerd én de beoordeling van de mate waarin het asielprobleem hiermee is veranderd. De mate waarin het beleid in praktijk is uitgevoerd - de invoering, nageleefde verrichtingen (activiteiten) en prestaties - komt slechts marginaal aan bod in deze scriptie. Achtereenvolgens licht ik deze begrippen toe.

'Beleid' is een lastig begrip omdat er vele omschrijvingen en invalshoeken zijn om deze aanduiding van betekenis te voorzien. Ik kom daarom tot een voorlopige plaatsbepaling. Een verdere uitwerking volgt in hoofdstuk drie. Relevant zijn op dit moment drie definities die m.i. elk een essentieel aspect

van beleid beklemtonen.

De definitie van Hoogerwerf stelt beleid voor als “het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde.” Het woord streven duidt hier niet alleen op de planmatige aard van beleid, maar ook op de activiteiten die in de richting van de realisering van dat plan ontwikkeld worden. Beleid is zowel denkbeeld, als de gedragingen of handelingen die daaruit voortvloeien. Hoogerwerf voegt daar aan toe dat beleid een poging is om tot oplossing, vermindering of voorkoming van maatschappelijke problemen te komen. Ook beschouwt hij beleid niet alleen als een rationele activiteit, maar ook als een multi-actorproces van machts- en gezagsuitoefening gericht op aanvaardbaarheid van beleid (Hoogerwerf, 1985:25-28; 1992:13-14; 1993:20-24). In de Hoogerwerfs definitie is dus zowel aandacht voor de inrichting van het beleid - de beleidsvorming - als voor de feitelijke uitvoering.

Een andere belangrijke definitie acht ik die van Hoppe en Van de Graaf waarin beleid wordt gedefinieerd als een “ politiek bekrachtigd plan”. Ook hier wordt het planmatige van beleid benadrukt. Evenals bij Hoogerwerf is beleid bij hen opgedeeld uit doeleinden, middelen, tijdstippen. En verder delen zij in de opvatting dat beleid behoort bij te dragen aan de oplossing van maatschappelijke problemen⁴. Echter in veel sterkere mate accentueren zij dat beleid tot stand komt door een macht- en belangenstrijd gecombineerd met een argumentatief debat wat steeds resulteert in een politieke beoordeling over een plan. De mate van politieke aanvaardbaarheid van dat plan vormt vervolgens het beleid. Dit proces van politieke oordeelsvorming voltrekt zich gedurende het gehele beleidsproces dus van ideologie- en agendavorming tot beleidsevaluaties. (Van de Graaf & Hoppe, 1989: 18,42-99,431). In tegenstelling tot Hoogerwerf speelt bij de definitie van Hoppe en Van de Graaf de feitelijke uitvoering van beleid geen rol van betekenis ofschoon beleidsvorming volgens hen ook tijdens de uitvoering tot stand kan komen.

Een laatste belangrijke definitie van beleid is verwoord door Allison. In tegenstelling tot de andere definities die toch met name de rationele en machts- en gezagsaspecten van beleid omlijnen en minder de gedragingen, gaat het bij deze definitie om beleid als organisatorische activiteiten. Beleid is te zien als “outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behavior.” (Allison, 1999: 143-185). Meer dan de andere definities weerspiegelen wordt hier beleid gelijkgesteld met de procedures en programma's die door organisaties worden aangenomen, uitgevoerd en bijgesteld om praktische, uitvoerbare problemen op te lossen. Beleid valt hier grotendeels samen met de opzet en uitvoering van activiteiten, dus met de feitelijke uitvoering van beleid. In deze scriptie zal dit accent overigens slechts marginaal aan bod komen, omdat ik gekozen heb voor onderzoek van de beleidsintenties, de resultaten en de wijze hoe daarover is geoordeeld. Een onderzoek van procedures en specifieke programma's is dan ook achterwege gebleven.

Tot zover de verkenning van een aantal definities van beleid waarvan ik de elementen bruikbaar acht voor de beantwoording van mijn probleemstelling. In hoofdstuk drie formuleer ik een definitie die is opgebouwd uit deze invalshoeken. Met deze definitie wordt dan gedurende het onderzoek verder gewerkt. Het ook voor de probleemstelling relevante begrip ‘sociaal of beleidsprobleem’ zal in hoofdstuk 3 worden belicht.

Het volgende relevante begrip is ‘*resultaten*’ of ‘*effecten*’. Hieronder versta ik de gevolgen of uitkomsten voor de doelgroep (directe uitkomsten of outcomes) of samenleving (maatschappelijke effecten of impacts) die al dan niet terecht aan een bepaald gevoerd beleid worden toegeschreven. Deze definitie komt nauw overeen met definities van Hill en Hupe (2002:9), Bouckaert (1999:192) en Dunn (1994: 85) waarin op een terughoudender manier over effecten en gevoerd beleid wordt gesproken dan omschrijvingen waarin reeds expliciet een causale relatie is verondersteld tussen effecten en gevoerde beleid (Hoogerwerf, 1993: 26). Meestal wordt deze relatie dan tot uitdrukking gebracht door de term ‘beleidsresultaten’ of ‘beleidseffecten’ te hanteren. Maar deze aanduiding kan verwarring wekken. Het is immers niet uitgesloten dat effecten niet dankzij, maar ondanks het gevoerde beleid, door andere factoren zijn veroorzaakt. Het begrip ‘resultaten’ moet ook duidelijk onderscheiden worden van de mogelijke fase die daaraan vooraf gaat d.w.z. de ‘beleidsuitvoering’ of ‘implementatie’. Zoals gezegd zal dit begrip grotendeels buiten de focus van het onderzoek blijven. Toch is het relevant dit begrip hier te omschrijven voor een heldere afbakening van het begrip ‘resultaten’. Beide begrippen maken immers deel uit van de praktijk, van de werkelijkheid waarin kan

worden waargenomen wat er van beleidsintenties in feite terecht komt. Onder implementatie wordt meestal verstaan 'datgene wat zich afspeelt tussen beleidsverwachtingen- of intenties én waargenomen beleidsresultaten' (DeLeon en Ferman, in het engels geciteerd bij Hill & Hupe, 2002:2). Meer concreet beschouwen veel auteurs implementatie als het uitvoeren en realiseren van operationele doelstellingen door inzet van middelen (inputs), de met die middelen uit te voeren activiteiten (throughputs) en af te leveren prestaties (outputs) (Anderson, 1975: 78; Glasbergen, 1987: 80; Van de Graaf & Hoppe, 1989: 89; Maarse, 1993:145; Bouckaert, 1999:132,191; Dunn, 1994: 85,338). Als gevolg daarvan kunnen effecten gesorteerd worden in de vorm van directe effecten (outcomes) en maatschappelijke effecten (impacts). In het geval dat deze effecten overeenkomen met de vooraf gestelde doelstellingen of behoeften vallen zij als het ware samen met de beleidsuitvoering. De aanduiding 'beleidseffecten' is dan volledig terecht. Maar het is zeer wel mogelijk dat er geen effecten verwezenlijkt worden, dat ze niet toegeschreven kunnen worden aan het gekozen beleid en/of de beleidsuitvoering of dat de effecten weliswaar veroorzaakt zijn door het beleid, maar niet gewenst zijn of niet zo bedoeld. Ook kunnen er allerlei combinaties van deze mogelijkheden optreden. Resultaten of effecten vallen dus niet per definitie samen met het opgezette en uitgevoerde beleid. Resultaten moeten los gezien worden van het gekozen beleid (beleidsvorming) en de beleidsuitvoering als zodanig. In hoofdstuk 3 kom ik tot een uitgebreidere behandeling van de begrippen inputs, throughputs, outputs, outcomes en impacts.

Sommige auteurs gebruiken in plaats van het begrip 'implementatie' het ruimere begrip 'beleidspraktijk' (o.a. Lips, Wagenaar, 't Hart, 2001). Door deze aanduiding wordt geprobeerd een onderscheid aan te brengen tussen de de abstracte wereld van beleidsintenties en wat daarvan in de concrete, dagelijkse werkelijkheid feitelijk al dan niet terecht komt. Hoewel de verwijzing naar de praktijk een voordeel betekent, is het begrip voor deze scriptie te ruim. 'Beleidspraktijk' duidt niet alleen op de effecten maar ook op de uitvoering van beleid. Om die reden valt dit begrip af, ook al maken effecten uiteraard wel deel uit van de praktijk.

Om de vraagstelling van deze scriptie te beantwoorden kijk ik dus naast de goedgekeurde inhoud van het beleid, naar de waargenomen effecten en naar de beoordeling van de mate waarmee hierdoor het beleidsprobleem is aangepakt. De uitvoering van beleid c.q. de inhoud van en wijze waarop middelen, activiteiten en prestaties elkaar beïnvloeden en causaal verband met elkaar houden met mogelijke effecten is geen object van onderzoek, ook al zullen zij wel zijdelings ter sprake komen. Terecht wijzen Hill en Hupe erop dat onderzoek van deze relaties vooral een empirisch-analytische aanpak vereist waar in deze scriptie merendeels niet voor is gekozen (Hill & Hupe, 2002:11). Ook om praktische redenen is hiervoor niet gekozen omdat implementatieonderzoek bestudering van procedures, organisatiestructuren- en culturen en communicatie en besluitvorming met zich mee zou brengen. Het gaat in deze scriptie om de mate van beoordeling (ex post) van het opgezette beleid, de effecten in relatie tot de verandering van het aanvankelijke beleidsprobleem. Daarbij is eerder sprake van een combinatie van interpretatieve, kritisch-theoretische en empirisch-analytische onderzoeksbenaderingen (zie verder hoofdstuk 2) Bij het gebruik van de begrippen 'beleid' en 'effecten' beperk ik mij hoofdzakelijk tot de beschrijving van de opgezette en gekozen doelen en middelen en de resultaten van beleidsuitvoering en de mogelijke samenhangende motieven en factoren die daarmee in verband worden gebracht. Daarbij gaat het steeds om doelen, middelen, resultaten, factoren en motieven zoals die in verschillende oordelen van actoren tot uitdrukking komen. Centraal staat dan ook de mate waarin er over beleidsvorming, effecten en beoordeling overeenstemming bestaat tussen verschillende actoren. Is er sprake van consensus of gedeelde werkelijkheidsinterpretaties of hebben juist selectieve percepties de overhand? En welke rol spelen bij die beoordeling normen en feiten ten opzichte van elkaar?

Daarmee ben ik aangekomen bij het derde relevante bestuurskundige begrip uit de probleemstelling de 'beleidsbeoordeling' of 'beleidsevaluatie'. Dit begrip verwijst naar een beoordeling (door diverse actoren) van het voorgestelde beleid, het beleid zoals het is uitgevoerd en de effecten die het heeft gesorteerd. Het kan dus gaan om beoordelingen die zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) kunnen worden gedaan. Bovendien omvat de beleidsevaluatie daarmee een analyse en beoordeling van de gehele beleids- (of management)cycclus: vanaf probleemidentificatie tot aan de vaststelling van directe en maatschappelijke effecten. In deze scriptie is gekozen voor een beoordeling ex post. Dit

laatste punt is een cruciale keuze.

Sommigen definiëren beleidsevaluatie namelijk hetzelfde als evaluaties die een onderdeel zijn van het beleidsproces. Zo omschrijven Hoogerwerf en Bressers beleidsevaluatie als “het beoordelen van de inhoud, het proces en/of de effecten van een beleid aan de hand van bepaalde criteria” (Hoogerwerf, 1993: 25,161). Ook bij Bouckaert valt een soortgelijke definitie te bespeuren. Zowel evaluatie als het ruimere begrip doelmatigheidsanalyse is bij hem gericht op een analyse en beoordeling van “middelen, activiteiten, prestaties en effecten en het vergelijken ervan met vooropgezette doelstellingen (...) aan de hand van maatstaven als “zuinigheid, efficiëntie en effectiviteit” (Bouckaert, 1999: 192).

Anders dan bij de voorgaande definities het geval was maken Dunn en Fischer een onderscheid tussen ‘evaluatie’ en ‘beleidsevaluatie’. Dunn omschrijft evaluatie als “the policy-analytic procedure used to produce information about the value or worth of past and/or future courses of action.” (Dunn, 1994:84). Fischer heeft het over “the process of assigning a value or worth to something” (Fischer, 1995: 241). Maar voor het begrip beleidsevaluatie of het door Fischer daaraan equivalent geachte begrip ‘beleidsanalyse’ reserveren zij een ruimere betekenis. Onder beleidsevaluatie en het door Fischer daaraan gelijkgestelde begrip ‘beleidsanalyse’ verstaan zij een toegepaste streven “which uses multiple methods of inquiry and argument to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve public problems” (Dunn, 1994; Fischer, 1995: 2). Dunn maakt hierbij een onderscheid tussen het beschrijven en voorspellen van oorzaken en gevolgen op basis van feitelijke informatie, de beoordeling van de feitelijke informatie volgens bepaalde waarden of maatstaven en het aan de hand daarvan voorschrijven van nieuwe informatie c.q. toekomstig beleid (Dunn, 1994: 62-64,84). Fischer wil met de term beleidsevaluatie aangeven dat ook bij de beschrijving van feiten en het doen van aanbevelingen constant sprake is van (politieke) waardeoordelen. Een scheiding van feiten en waarden in wetenschappelijke uitspraken is een onmogelijkheid. Bovendien kunnen deze waarde- of normatieve oordelen evenals empirische uitspraken zelf onderdeel zijn van wetenschappelijke kennis en bestudering. Groot verschil met de eerder genoemde definities van beleidsevaluatie is dus de ruimere term ‘beleidsrelevante informatie’ en de oriëntatie op de oplossing van sociale problemen. Niet alleen informatie over de realisering van doelstellingen in directe en indirecte effecten is van belang, maar ook informatie over waarden en normen die al dan niet gebruikt zijn bij de beoordeling van problemen en inrichting van het beleid.

Ik kies in deze scriptie voor de ruimere omschrijving van het begrip ‘beleidsevaluatie’ in de versie van Dunn en Fischer. Ten eerste, omdat ik Fischers evaluatiemodel kritisch op bruikbaarheid wil onderzoeken en zijn model een brede omschrijving van beleidsevaluatie impliceert. Ten tweede, omdat ik verwacht dat bij evaluaties, inspecties of audits van overheidsbeleid de brede definitie steeds meer veld wint als gevolg van kritiek op zogeheten technisch uitgevoerde evaluaties of operational audits. Daarbij wordt verondersteld dat een evaluatie van beleid binnen de kaders van gestelde problemen, doelen en middelen kan worden uitgevoerd zonder daarbij deze kaders zelf ter discussie te hoeven stellen. Zowel binnen het openbaar bestuur als in de samenleving groeit echter de opvatting dat bij beoordelingen van overheidsbeleid een scheiding tussen waargenomen feiten en waarden moeilijk vol te houden is.

In hoofdstuk 2 en in hoofdstuk 3 kom ik op deze discussie terug. Bovendien zal in hoofdstuk 3 de definitie van beleidsevaluatie worden aangescherpt door introductie van een meer specifieke definitie van Fischer. Ten slotte gebruik ik evenals Fischer de termen ‘beleidsevaluaties’, ‘beleidsanalyse’ en ‘beleidsbeoordelingen’ afwisselend in de tekst.

1.5.2 Relevante begrippen in de beleids casus opvangbeleid asielzoekers van EU-staten

Naast deze bestuurskundige definities is er ook uitleg nodig bij de definities die betrekking hebben op de beleids casus zelf. Het betreft het respectievelijk het ‘opvangbeleid voor asielzoekers’, ‘asielzoekers’ en ‘(asiel)migratie’

‘Opvangbeleid voor asielzoekers’

Het beleidsterrein dat ik in deze scriptie bestudeer betreft het ‘opvangbeleid voor asielzoekers’. Dit

begrip opvangbeleid moet worden onderscheiden van het begrip 'toelatingsbeleid'. Beide begrippen zijn thans zodanig ingeburgerd dat zij zowel door politici, ambtenaren, uitvoeringsorganisaties en non-gouvernementele organisaties (ngo's) als door onderzoeksinstituten, wetenschappers en media in woord en geschrift worden gebruikt. Aangezien echter in de onderzochte literatuur nog geen definitie van dit begrip kan worden aangetroffen introduceer ik hier een eigen omschrijving van beide begrippen. Met de term 'opvangbeleid' doel ik op de uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten van overheidsbeleid betrekking hebbend op materiële en/of immateriële faciliteiten die voor asielzoekers ondernomen worden tijdens de inhoudelijk-juridische beoordeling van het asielverzoek. Het gaat dus om de mate van opvang tijdens het proces van rechtsvorming tot aan de verlening van een verblijfstitel óf tot aan de feitelijke terugkeer van een asielzoeker bij een definitieve afwijzing. Dat aspect van juridische beoordeling maakt duidelijk dat het 'opvangbeleid' onderscheiden moet worden van het 'toelatingsbeleid' voor asielzoekers. Onder het 'toelatingsbeleid' wordt doorgaans verstaan de uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten van overheidsbeleid betrekking hebbend op de activiteiten die ingezet worden voor en bij de inhoudelijke, juridische beoordeling van asielverzoeken. Hiertoe behoren zowel activiteiten gericht op de toewijzing van de asielaanvraag als activiteiten die de afwijzing van de asielaanvraag bekrachtigen. Ik heb beide begrippen bewust ruim gedefinieerd aangezien het opvang- en toelatingsbeleid in EU-staten qua invulling sterk kan verschillen.

Gezamenlijk vormen beide begrippen het bredere begrip 'asielbeleid'. Ook dit begrip is is nauwelijks gedefinieerd maar vele auteurs rangschikken de elementen van opvang en toelating hieronder (Muus, 1993; Holterman, 2002; SCP, 1999; WRR, 2001; Doornhein, 1995; Boeles, 1992; Lucassen, 1993). Doornhein omschrijft asielbeleid als het beleid "dat de regelingen omtrent asielzoekers bepaalt" (Doornhein, 1995:17). Aangezien ik een brede definitie van beleid wil hanteren met oog voor de rationele intenties, de strijd en argumenten en de uitvoeringshandelingen en oog voor asielbeleid in diverse landen acht ik deze definitie te juridisch en te intentioneel. Ik hanteer daarom een eigen definitie. Analoog aan beide andere definities versta ik onder het asielbeleid de uitgangspunten, doelstellingen en instrumenten van overheidsbeleid die betrekking hebben op de opvang-, toelatings- en verwijderingsactiviteiten die ingezet worden bij de binnenkomst en het verblijf van asielzoekers op het grondgebied van een staat. Een asielverzoek of asielaanvraag van iemand verwijst naar een vreemdeling die naar aanleiding van een feitelijke ondergang of verwachte gewelddadige vervolging om politieke of andere redenen in de eigen staat bescherming zoekt in een andere staat. Veel staten zijn aangesloten bij het internationale Vluchtelingenverdrag waarin criteria zijn geformuleerd omtrent de toelating door staten en rechten en verplichtingen aan staten zijn toegekend ten opzichte van hen aan wie na de toelatingsprocedure asiel is verleend. Hiermee wordt een andere onderscheiding duidelijk.

Het in dit Vluchtelingenverdrag verankerde internationale 'vluchtelingenbeleid' overlapt deels het asielbeleid. Vluchtelingenbeleid heeft voor een deel betrekking op het toelatingsbeleid van asielzoekers omdat erkenning als vluchteling per definitie het doorslaggevende criterium is bij de behandeling van asielaanvragen. Een ander deel richt zich op de opvang en verblijf van asielzoekers die erkend en toegelaten zijn als vluchteling of een afgeleide verblijfstitel hebben ontvangen. Vluchtelingenbeleid heeft dus geen betrekking op het opvangbeleid voor asielzoekers en op dat deel van het toelatingsbeleid waarbij staten een soevereine of intergouvernementele verantwoordelijkheid behouden ten aanzien van beoordeling van motieven, weging van feiten, inzet van beleidsinstrumenten. Daarom blijft het begrip 'vluchtelingenbeleid' in deze scriptie grotendeels buiten beschouwing.

Veel verder gelegen nog ligt het begrip 'minderhedenbeleid', ook wel migrantenbeleid genoemd en later gewijzigd in 'integratiebeleid'. Minderhedenbeleid is "een samenhangend geheel van doelstellingen en instrumenten waarmee de overheid beoogt de maatschappelijke positie te verbeteren van [als permanent beschouwde] immigranten en immigrantgroepen die in een minderheidspositie verkeren of daarin dreigen te komen." (Entzinger, 1984: 49; 1986: 111) Omdat minderhedenbeleid betrekking heeft op toegelaten migranten sluit dit begrip het vluchtelingen-beleid van overheden in, maar valt het asielbeleid er buiten (SCP, 1999: 10,28; WRR, 2001: 171). Om die reden blijft ook dit begrip uit het gezichtsveld van deze scriptie.

Wel van belang voor het asielbeleid c.q. opvangbeleid voor asielzoekers zijn de begrippen 'migratiebeleid' of 'immigratiebeleid' en 'vreemdelingenbeleid'. Aangezien migratie niet alleen op gang komt door politieke vervolging, maar ook veroorzaakt wordt door economische, historische,

geografische, culturele en/of sociale factoren maakt het asielbeleid deel uit van het algemenere begrip ‘migratiebeleid’, ook wel als ‘immigratiebeleid’ aangeduid. Sommigen zien het immigratiebeleid als een onderdeel van het migratiebeleid. Zo omschrijft Muus het migratiebeleid als een combinatie van immigratie-, emigratie- en retournigratiebeleid:

Immigratiebeleid richt zich op toelating [en verblijf], emigratiebeleid op begeleiding dan wel stimulering van vertrek, en retournigratiebeleid richt zich op het begeleiden dan wel stimuleren van terugkeer naar het land van herkomst dan wel het land van nationaliteit (1993:176-177).

Anderen gebruiken de begrippen ‘migratiebeleid’, ‘immigratiebeleid’ en ‘vreemdelingenbeleid’ door elkaar. De WRR omschrijft immigratiebeleid in haar rapport ‘Nederland Immigratieland?’ (2001) als het beleid “dat zich richt op arbeidsmarkt migratie, gezinshereniging en de toelating en opvang van asielzoekers. Veelal wordt in dit verband gesproken over vreemdelingen- en/of toelatingsbeleid.” (WRR, 2001:24). Ook Doornheim, Boeles en het Sociaal Cultureel Planbureau hanteren de begrippen synoniem aan elkaar (Doornheim, 1995; Boeles, 1992: 15; SCP,1999). Terecht echter wijst Entzinger erop dat niet alle immigranten vreemdelingen behoeven te zijn omdat naturalisatie, historische banden tussen landen en geboorte (ius soli) immigranten tot staatsburgers kunnen maken. Aan de andere kant ben ik in tegenstelling tot Muus van mening dat er geen wezenlijk verschil is tussen de termen migratie- en immigratiebeleid. Ook bij een immigratiebeleid kan sprake zijn van afwijzingen en van programma’s van terugkeer of uitzetting. Ik kies in deze scriptie dan ook voor de ruime definitie van Entzinger. Hij omschrijft immigratiebeleid als “het geheel van door de overheid gehanteerde uitgangspunten, doelstellingen en regels dat van invloed is op de komst, het verblijf en het vertrek van migranten afkomstig uit andere landen.” (Entzinger, 1984:10) De term ‘vreemdelingenbeleid’ zal ik los van het begrip migratiebeleid hanteren. Hieronder zal worden verstaan de voorwaarden waaronder [vreemdelingen of niet-staatsburgers] tot [een land] worden toegelaten en daar al dan niet mogen verblijven.” (Entzinger, 1986:108)

Bij de definiëring van opvangbeleid en toelatingsbeleid is verondersteld dat deze begrippen te onderscheiden zijn en samen het begrip asielbeleid vormen. Dit onderscheid wekt de suggestie dat het daarbij om twee afzonderlijk waarneembare en onafhankelijke domeinen gaat. In werkelijkheid echter zijn beide terreinen afhankelijk van elkaar en vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden. Het opvangbeleid bevat voor een deel aspecten van toelatingsbeleid en andersom. Bovendien gaan veranderingen op het ene terrein vaak gepaard met soortgelijke veranderingen op het andere. Hieruit volgt ook dat effecten van het opvangbeleid feitelijk niet zuiver zijn vast te stellen, omdat het toelatingsbeleid als concurrerende factor van invloed kan zijn op deze uitkomsten. Hoewel in deze scriptie de nadruk ligt op het asielopvangbeleid van EU-staten kan dikwijls niet voorbij gegaan worden aan de gedeeltelijke invloed en kenmerken van het toelatingsbeleid. Om te accentueren dat het accent ligt op het opvangbeleid, terwijl het toelatingsbeleid hier deels ook part in heeft zal het begrip opvang daarom in de aanduiding tussen haakjes worden geplaatst. Wanneer beide soorten beleid moeilijk kunnen worden onderscheiden zal de aanduiding ‘asielbeleid’ worden gebruikt. Waar beide soorten beleid uit elkaar kunnen worden gehouden zullen de begrippen afzonderlijk worden aangeduid.

‘Asielzoekers’

Asielzoekers worden in de literatuur meestal beschreven als onderdanen van een ander land die een beroep op de nieuwe ontvangende staat doen om toelating en bescherming vanwege politiek asiel. Meestal wordt dit begrip ook direct gelinkt aan het Vluchtelingenverdrag van 1951. Zo definieert Doornheim dit begrip als “iemand die vraagt om toegelaten te worden als vluchteling. Pas als onderzocht en gebleken is dat hij voldoet aan de criteria van het Verdrag van Genève, wordt een asielzoeker als vluchteling erkend en tot [een land] toegelaten.”(Doornheim, 1995:16). Eurostat geeft een soortgelijke omschrijving. “A person who has made an asylum application in another state and whose application is pending a decision. The legal basis of asylum in all EU/EFTA states is the 1951 Convention of the Status of Refugees.” (Eurostat, 2000: 130) Het gaat hier om formeel-juridische betekenissen. Minder formeel, maar toch nog vrij normatief vind ik definitie van Holterman (2002:176). Bij hem draait het begrip om “het ontvluchten van onmenselijke situaties en het zoeken van bescherming tegen gedragingen die indruisen tegen fundamentele mensenrechten”. Verwarrend is de terminologie van het SCP. Het SCP beperkt het begrip ‘asielmigrant’ tot asielzoekers van wie het

verzoek in behandeling is en tot de groep asielzoekers die zich na een toewijzing van een verblijfstitel kan vestigen als (asiel)immigrant. Afgewezen asielzoekers worden buiten het begrip ‘asielmigrant’ gehouden. Deze inperking miskent mijns inziens de praktijk waarin asielzoekers vaak veel langer dan zes maanden in het ontvangende land verblijven vooraf aan de toe- of afwijzing van hun aanvraag. Feitelijk gesproken zijn asielzoekers dan immigranten. Ik ben het dan ook meer eens met Holterman en sommige Engelstalige auteurs (Castles, Zolberg, Eurostat) die asielmigranten als een grotere verzameling opvatten ten opzichte van asielzoekers. M.a.w. alle asielzoekers zijn asielmigranten, maar niet alle asielmigranten zijn asielzoekers. Om die redenen gebruik ik de termen ‘asielzoeker’ en ‘asielmigrant’ door elkaar. In deze scriptie kies ik voor de betekenis die Kooijmans aan het begrip ‘asielzoeker’ geeft. Zijn definitie is minder formeel en veel meer beschrijvend. Hij definieert asielzoekers als mensen die asiel in een ander land vragen om “primaire bescherming tegen terugzending naar hun land en meestal ook een mogelijkheid om in het land van ontvangst een nieuw bestaan op te bouwen.” (Kooijmans, 2002: 373)

Tegenover het begrip ‘asielzoeker’ staat het begrip ‘vluchteling’. Sommige groepen in de samenleving beschouwen deze twee begrippen onderling uitwisselbaar. Alle asielzoekers zijn volgens hen vluchtelingen en alle vluchtelingen zijn asielzoekers. Echter, in verdragen, wetten en het beleid van de meeste landen wordt een strikt onderscheid gehanteerd tussen asielzoeker en vluchteling. Een algemeen aanvaarde definitie is die uit het Vluchtelingenverdrag. Een vluchteling wordt daar gedefinieerd als

elke persoon die uit gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, godsdienst, nationaliteit, het behoren tot een bepaalde sociale groep of zijn politieke overtuiging zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit en die de bescherming van dat land niet kan of uit hoofde van bovenbedoelde vrees niet wil inroepen, of die indien hij geen nationaliteit bezit en verblijft buiten het land waar hij vroeger zijn gewone verblijfplaats had, daarheen niet kan of uit hoofde van bovenbedoelde vrees, niet wil terugkeren (art. 1a, Vlv geciteerd bij Doornhein, 1995:16)

Bezwaar tegen deze definitie is echter dat niet alle mogelijke asielmotieven genoeg tot uitdrukking komen waardoor bijvoorbeeld vrouwelijke geweldslachtoffers of oorlogsvluchtelingen buiten het bereik van de definitie vallen. Aan de andere kant wijzen Smith, Wood, Zolberg, Bernstein e.a. erop dat de definitie ook te ruim kan worden waardoor het onderscheidingsvermogen zoek raakt. Bernstein e.a. waarschuwen bovendien dat een te ruime definitie onbeheersbare verplichtingen op sommige regio's legt en de aanvaarbaarheid aantast om mensen in nood te helpen (Bernstein, 1999:215). Hoewel het begrip vluchteling geen centrale rol speelt in deze scriptie is het wel belangrijk om dit begrip duidelijk te contrasteren met het begrip asielzoeker. Ook hier kies ik voor een definitie die oog houdt voor de werkelijkheid. Ik neem daarom de ruimere, maar toch afgeperkte definitie van Zolberg over. Vluchtelingen zijn dan “personen wier aanwezigheid in het buitenland te wijten is aan een gegronde vrees voor geweld.” (Zolberg, 1992: 70).

Zowel asielzoekers als vluchtelingen worden tevens als vreemdelingen aangeduid. Deze betiteling delen zij overigens met andere soorten migranten zoals arbeids- en gezinsmigranten. Kern is dat asielzoekers en vluchtelingen respectievelijk in meerdere en in mindere mate ongelijke rechten genieten ten opzichte van de staatsburgers, onderdanen van een land. Kooijmans definieert een vreemdeling als iemand die “in het algemeen geen recht op toegang tot het territorium van een staat heeft. Een staat is verplicht eigen onderdanen tot het territorium toe te laten. Een staat is vrij toegang en verblijf te weigeren aan vreemdelingen.” (Kooijmans, 2002: 372). Ik opteer echter voor de definitie van Boeles die een preciezere omschrijving geeft: “vreemdeling is men ten opzichte van een staat die hem als zodanig behandelt, meestal omdat hij niet de nationaliteit van die staat bezit.” Tegenover het begrip vreemdeling staat dan ook het begrip ‘nationaal’ of ‘staatsburger’ (citizen) ook wel als onderdaan aangeduid. Boeles, en ook Holterman definiëren nationaliteit als een “soort staatskundig lidmaatschap”. Zij voegen eraan toe dat elke staat, binnen de grenzen van het volkenrecht zelf voor zijn onderdanen uitmaakt “wat de criteria zijn voor verkrijging of verlies van dat lidmaatschap, alsmede wat de ermee verbonden rechten en plichten zijn.” (Boeles, 1992: 14; zie ook Holterman, 2002:12)

In navolging van verschillende auteurs onderscheid ik tussen de begrippen vreemdeling en staatsburger nog twee andere relevante begrippen. Het Engelstalige begrip ‘denizen’ of ‘quasi-citizen’ - min of meer equivalent aan het begrip ‘ingezetene’ - duidt de verzameling migranten aan die noch als staatsburger, noch als vreemdeling kunnen worden getypeerd omdat ze minder rechten genieten als staatsburgers en meer rechten toegekend hebben gekregen dan vreemdelingen (Castels, 1993:40;

Castles, 2000: 94; Muus, 1993: 3; Broeders, 2001: 19). In praktijk behoren hier veel migranten met een tijdelijke of permanente verblijfstitel toe waaronder ook vluchtelingen. Het eveneens engelse begrip 'margizens' duidt echter op de categorie migranten wiens rechten uitermate onzeker zijn ondanks een jarenlang verblijf in de staat waarvan men niet de nationaliteit geniet. Hiertoe worden o.a. gerekend illegale werknemers, illegale gezinsmigranten, asielzoekers, afgewezen asielzoekers, seizoenarbeiders (Castles, 2000: 95; Martiniello, 1994: 42). Castles wijst er terecht op dat

even margizens are not totally without rights: they enjoy the civil rights and legal protection given to everyone in a democratic society, but in a precarious way because they may be deported if the authorities find it expedient. They even have some social rights, for example, asylum-seekers are usually provided with accommodation and social payments (Castles, 2000: 96).

Boeles ten slotte, wijst er terecht op dat zowel vreemdelingen, waaronder dus asielzoekers en vluchtelingen, als ook nationalen tot de verzameling migranten kunnen behoren. Zoals bij het begrip vreemdelingenbeleid uiteengezet kunnen migranten immers genaturaliseerd zijn of door een recente historische, koloniale afstamming nationaal zijn geworden (Boeles, 1992:14).

'Asielmigratie'

Impliciet is het begrip 'asielmigratie' al gedefinieerd. Alvorens het begrip 'asielmigratie' nader te duiden geef ik eerst een omschrijving van het algemenere begrip 'migratie'. Er bestaan definities die vooral het permanente karakter van migratie benadrukken. Zo omschrijven Weeks en Goldscheider (internationale) migratie als "een permanente verandering in verblijfplaats" of als "de totale ontkoppeling van iemands activiteiten op een plaats en de verplaatsing van die activiteiten naar een andere plaats." (Weeks,1993:186; Goldscheider,1971: 64). Ook Muus benadrukt het element van een langdurigheid bij migratie, zij het in veel mindere mate dan bij de vorige auteurs. Hij formuleert internationale migratie als "the movement of persons across national borders with the intention to settle in another country for a period of at least a year." (Muus, 2001: 32) Andere definities laten de tijdsbepaling buiten beschouwing, en accentueren de verplaatsing over landsgrenzen. Segal bijvoorbeeld definieert migratie als de verplaatsing "van de ene politieke jurisdictie naar de andere, zelfs binnen een rijk." (Segal,1993: 14). Lucassen duidt migratie aan als "het gedurende enige tijd veranderen van woonplaats door een persoon of huishouden over de landsgrenzen heen." (Lucassen, 1994: 9) Vanwege de ruimte van de definitie en flexibiliteit voor de werkelijkheid heb ik een lichte voorkeur voor de laatste groep definities, in het bijzonder de definitie van Lucassen. Dit betekent dat zowel toerisme en allerlei vormen van pendelmigratie als meer permanente soorten migraties met dit begrip ingesloten kunnen worden.

Tot die verschillende soorten migraties behoort ook 'asielmigratie' dat zowel een kortdurend als een langdurig karakter kan hebben maar in ieder geval een verplaatsing over landsgrenzen met zich meebrengt. In navolging van Holterman, SCP, WRR en ook veel Engelstalige en Duitstalige auteurs gebruik ik de term *asielmigratie* en niet de term 'vluchtelingenmigratie' (refugee migration). In het eerste geval wordt het motief van de soort migratie tot uitdrukking naast andere motieven van migratie zoals arbeid, studie, gezinsvorming/hereniging. In het laatste geval wordt het verschil tussen de asielaanvraag en de uitkomst van de beoordeling van de aanvraag genegeerd. In tegenstelling tot Holterman en de WRR geeft het SCP een andere betekenis aan het begrip asielmigratie waarmee ik het niet eens ben. Het SCP rekent alleen rechtmatig in Nederland verblijvende asielzoekers tot het begrip asielmigratie. Afgewezen asielzoekers worden hiertoe niet gerekend. Aangezien daarmee een belangrijke, omvattende groep uit de probleemdefinities van overheden en maatschappelijke actoren wordt geschoven vind ik deze omschrijving te beperkt en te weinig beschrijvend. Afgewezen asielzoekers blijken immers feitelijk nieuwe pogingen tot asielaanvragen te doen, hetzij in hetzelfde land, hetzij in een volgend land. Daarmee is asielmigratie feitelijk een continu proces, waar niet alleen in behandeling zijnde asielzoekers en vluchtelingen, maar ook afgewezen en illegale asielzoekers van deel uitmaken. Met deze zienswijze sluit ik ook aan bij de descriptieve benadering van Muus die vreemdelingen zonder verblijfstitel ook onder het verschijnsel migratie groepeerd (Muus, 1993: 20). Ik beperk me in deze scriptie echter tot de categorie asielzoekers die in afwachting is van de uitkomst van de overheids- of gerechtelijke beslissing op de asielaanvraag alsmede tot de asielzoekers wiens procedurele mogelijkheden zijn uitgeput. De categorie asielzoekers die erkend en toegelaten, dus migranten die een vluchtelingenstatus of daarvan afgeleide verblijfstitel hebben gekregen, blijven buiten beschouwing.

Asielmigratie, althans massale asielmigratie wordt in deze scriptie als voorbeeld opgevoerd van een sociaal en beleidsprobleem voor de ontvangende staten en asielmigranten zelf. Veel bestemmingslanden van asielmigranten betitelen omvangrijke asielmigratie en de gevolgen daarvan als een sociaal probleem. Dit gegeven heb ik als uitgangspunt genomen voor de beleids casus in deze scriptie. Om het problematische karakter van het verschijnsel asielmigratie te benadrukken voeg ik vaak het bijvoeglijk naamwoord ‘massaal’ of ‘omvangrijk’ toe, ook al kan de perceptie en precisering van dit begrip per land uiteenlopen. Om dezelfde reden duid ik asielmigratie soms ook aan als ‘asielprobleem’. Zoals hoofdstuk 4 zal laten zien kan asielmigratie als een sociaal probleem, echter ook als een sociale kans (of beide) worden opgevat.

1.6 Het gebruikte analyse en evaluatiemodel

In deze scriptie staat de mate van beoordeling van beleid centraal. Gekeken wordt hoe er in verschillende landen door diverse actoren over het centrale overheidsbeleid c.q. het asielopvangbeleid geoordeeld wordt. Doel daarvan is om tot een algemener en meer gefundeerd antwoord te komen hoe over een overheidsbeleid en de *uitwerking* daarvan geoordeeld kan worden wanneer dit zich richt op een bepaald sociaal *probleem*. Dit vraagt enerzijds om een meta-evaluatiemodel waarin deze drie elementen een dominant onderwerp van evaluatie uitmaken. Anderzijds verlangt dit om een evaluatiemodel waarin de beoordeling door de bij het beleid betrokken actoren bestudeerd kan worden als ook een ‘onafhankelijke’ beoordeling door de beleidswetenschapper aan bod kan komen. Het model van Fischer komt mijns inziens aan deze eisen tegemoet.

Naast het evaluatiemodel van Fischer bestaan er echter andere analysemodellen van beleid die gebruikt zouden kunnen worden bij dit onderzoek. Ik bespreek kort een aantal van deze modellen waarbij ik motiveer waarom zij voor de beantwoording van de onderzoeksvragen minder bruikbaar zijn. Daarna ga ik kort in op het evaluatiemodel van Fischer. Fischers model wordt verder uitgebreid besproken in hoofdstuk 2.

Een mogelijk analyse model van beleid is dat van Lehning (1991: 9-16). Lehning onderscheidt vier analyseniveaus om de toepassing van normatieve beginselen op de vormgeving van instituties te kunnen bestuderen: het pre-constitutionele niveau, het constitutionele niveau, het wetgevingsniveau en het toepassingsniveau. Dit model heeft veel oog voor het opsporen en bediscussiëren van manifeste en latente waarden in beleid en de beleidspraktijk. Minder aandacht is er voor de problemen en de effecten van beleid en de mate waarin er over waarden en feiten geoordeeld kan worden. Bovendien is het model abstract en weinig uitgewerkt om eenvoudig te kunnen worden toegepast op een beleids casus. Brasz (1986/1988; Edwards, 1998:64-67) heeft een model ontvouwd om de kwaliteit van uitingen en argumentaties in de bestuurspraktijk te vergroten. Deze ‘praxeologische tafel’ bestaat uit een matrix van negen gezichtspunten die samen het gehele beleidsproces omvatten: van ‘ideaal’, ‘voorstelling’, ‘beweegreden’ via ‘relativering’, ‘beschrijving’, ‘doelstelling’ naar ‘effecttheorie’, ‘probleem’ en ‘handeling’. Daartussen lopen horizontaal en verticaal twee denkbewegingen die een beschrijvende indeling naar respectievelijk principe, proces en effect of een normatieve indeling naar zingeving, diagnose of therapie hebben. Ook aan dit model kleeft het bezwaar van abstractie en te weinig uitwerking om op een concrete beleids casus te kunnen worden toegepast.

Ook een interessant analyse-model is de indeling van Hall (1993: 277-281), aangevuld door Hemerijck (1997: 49-51). Volgens Hall komt beleid en beleidsveranderingen tot stand door een welbewust leerproces van aanpassingen van doelen en instrumenten onder invloed van bestaande ervaringen en nieuwe informatie. Hall onderscheidt kwantitatieve aanpassingen bij bestaande instrumenten (eerste orde verandering), aanpassingen door nieuwe instrumenten toe te voegen (tweede orde verandering) alsmede kwalitatieve of paradigmatische aanpassingen waarbij tegelijkertijd sprake is van kwantitatieve aanpassingen, aanpassingen door nieuwe instrumenten en verandering van de rangschikking van doelen, normen en waarden (derde orde verandering). Hemerijck vult deze driedeling aan door tussen de tweede en derde orde verandering nog een institutionele aanpassing te onderscheiden waarbij er wijzigingen optreden in de organisatie van maatschappelijke instituties zoals wetgeving, onderwijs, arbeid, toezicht, markt etc. Omdat Hall en Hemerijck leren van beleid centraal stellen is er niet alleen aandacht voor het beleid en de effecten, maar impliciet ook aandacht voor de

problemen en de oordelen over beleid. Bovendien is Halls indeling concreet te herleiden tot vier praktische vragen. Toch acht ik het evaluatiemodel van Fischer meer bruikbaar dan van Hall omdat hierin expliciet aandacht wordt besteed aan het beleid, de uitwerking, de problemen en de oordelen over beleid.

Het evaluatiemodel van Fischer is niet alleen methodologisch zeer onderbouwd, maar praktisch meer uitgewerkt dan het model van Hall vanwege zijn aandacht voor diverse typen evaluatievragen. Ook bestrijkt zijn benadering de gehele beleidscyclus met inbegrip van maatschappelijke problemen en maatschappelijke effecten. Bovendien heeft Fischer bij uitstek aandacht voor evaluatieve oordelen en onderliggende argumentaties die op basis van normatieve en/of empirische bewijsvoering door diverse betrokken actoren opgevoerd worden. Fischer onderscheidt twee soorten oordelen in beleidsevaluaties. Oordelen van de 'eerste orde' waarbij de evaluatie binnen de waarden en normen van het gekozen beleid plaatsvindt. Daartoe behoren oordelen over doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid én oordelen over probleempercepties en probleemdefinities. Vervolgens onderkent het model ook oordelen van de 'tweede orde'. Hierin worden de waarden en normen achter het gekozen beleid zelf ter discussie gesteld. Geoordeeld wordt in hoeverre het beleid heeft bijgedragen aan de waarden die het maatschappelijk en politieke systeem poogt hoog te houden. Tevens wordt een oordeel geveld in hoeverre het huidige maatschappelijke en politieke systeem zelf in staat is om de problemen in het betreffende beleid te verminderen of dat er wellicht beter voor een alternatief waardesysteem kan worden gekozen.

1.7 Onderzoeksaanpak: gebruikte methoden en technieken

Teneinde de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden heb ik gebruik gemaakt van internationale vergelijking als onderzoeksmethode met behulp van diverse onderzoeksinstrumenten. Kort geef ik hier een toelichting die in hoofdstuk 3 een verder vervolg krijgt.

Onderzoeksmethode

Om inzicht te krijgen hoe staten c.q. centrale overheden in het algemeen oordelen over een beleid en de mogelijke effecten als reactie op een sociaal probleem heb ik deze scriptie toegepast op een concrete, actuele en internationale beleidscaus: massale asielmigratie en het asielopvangbeleid binnen de democratische rechtsstaten van de EU tussen 1990 - 2002. Achtergrond is dat dit inzicht op zijn minst meer gefundeerd, gesystematiseerd en op zijn best betrouwbaarder en geldiger wordt als onderzoek wordt gedaan naar meerdere staten in plaats van naar één of binnen één staat. Daarmee sluit ik aan bij gangbare motieven en doelstellingen van internationaal vergelijkend onderzoek waaronder een adequate beschrijving van maatschappelijke problemen en beleid, vergelijken van resultaten, het nagaan of traceren van samenhang, de bruikbaarheid van theoretische kaders en begrippen etc. (Bertrand e.a., 1995: 87-89). In deze scriptie is het doel toch voornamelijk systematische beschrijving van bestuurskundige en beleidsinhoudelijke verschillen en overeenkomsten in waargenomen verschijnselen, de bruikbaarheid beproeven van theoretische begrippen bij deze gegevens én het opsporen van mogelijke samenhangen of verbanden in de data.

Refererend naar de indeling van Kohn (Bertrand e.a., 1995:95; SCP, 2000: 5) heb ik me bij de internationale vergelijking geconcentreerd op een land als 'context'. Kohn onderscheidt bij internationaal vergelijkend onderzoek vier mogelijke vormen van internationale vergelijking. Landen als 'object' waarbij het land op zich als uiting van unieke historisch gegroeide verschijnselen doel is van de vergelijking. Landen als 'waarnemings- of analyse-eenheid' waarbij niet het land maar het opsporen of toetsen van een statistische relatie tussen verschijnselen als doel van vergelijking geldt. Landen als 'onderdeel van een internationaal systeem' waarbij de vergelijking zich richt op internationale relaties en mondiale systemen. En tenslotte, landen als 'context' waar de vergelijking ten doel heeft om verschijnselen op het niveau van instituties, organisaties, individuen binnen een bepaald land ook te beschrijven, na te gaan en te duiden (begrijpen) in andere landen.

De methode van internationale vergelijking heb ik vervolgens op twee manieren toegepast. Eerst heb ik door middel van documentonderzoek (inhoudsanalyse, secundaire analyse) een grofmazige inventarisatie gemaakt van het overheidsbeleid in de toenmalige vijftien EU-staten met betrekking tot de opvang van asielzoekers. Hierbij stond de aard en omvang van dominant voorkomende

probleempercepties, doelen, ingezette beleidsinstrumenten én directe en indirecte resultaten centraal. Onderzoekseenheden bestonden uit brondocumenten over het asielbeleid in de vijftien EU-staten (verslagen van intergouvernementele asielconferenties, onderzoeksrapporten van wetenschappers, ngo's of onder auspiciën van de Europese Commissie en bestaande statistieken). Daarin vormde het vóórkomen van omschrijvingen over aspecten van beleid de waarnemingseenheden. De inventarisatie is als bijlage toegevoegd aan de scriptie (Bijlage II) en is ook gebruikt bij de analyse van onderzoeksgegevens in hoofdstuk 6.

Uitkomsten van dit 'vooronderzoek' hebben daarna geleid tot de keuze van drie EU-staten die diepgaander zijn onderzocht te weten de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden. Die keuze is naast inhoudelijke overwegingen ook sterk door praktische beweegredenen beïnvloed (zie hoofdstuk 3). Bij deze meervoudige casestudy is met name gekeken naar de beoordelingen van ministeries, uitvoeringsorganisaties, ngo's en asielzoekers over de probleempercepties rond massale asielmigratie, het asielopvangbeleid en de bereikte resultaten. Het onderzoeksinstrumentarium (interviews, inhoudsanalyse) richtte zich hier op de drie onderzoekseenheden – sleutelpersonen en/of brondocumenten van Duitse, Britse en Nederlandse overheidsorganisaties, ngo's en van daar opgevangen asielmigranten uit veel voorkomende asiellanden (Irak, Afghanistan en voormalig Joegoslavië). De waarnemingseenheden werden hier gevormd door het vóórkomen van respectievelijk omschrijvingen van beleidsaspecten, evaluatieve standpunten en argumentaties. Naast mondelinge uitspraken is bij de casestudy vooral gebruik gemaakt van parlementaire verslagen, toelichtingen op wet- en regelgeving, beleidsnota's, onderzoeksrapporten, sleutelpersonen en bestaande statistieken.

Ten slotte heeft bij de internationale vergelijking naast een afbakening in plaats ook een afbakening in tijd plaatsgevonden. Het onderzoek beslaat de periode 1990 – 2002. Dit is een relatief lange periode voor een scriptie. Daarvoor zijn twee redenen. In de eerste plaats geldt voor beleidsevaluaties in het algemeen dat oordelen over langere tijdsperiodes meer betrouwbare inzichten opleveren dan observaties van een korte episode (Bressers en Hoogerwerf, 1995: 95; Grünwald-Schindl, 1987:138,150). Er is de mogelijkheid om trends en patronen te ontdekken, bepaalde waarnemingen duidelijker als incidenten of toevalligheden te kunnen aanmerken en potentiële causale samenhangen in kaart te brengen. Interessante inhoudelijke ontwikkelingen op het gebied van asielmigratie en asielopvangbeleid vormen een tweede reden voor de keuze van de tijdsperiode 1990 - 2002. Zoals hoofdstuk 4 en 5 en bijlage II zullen illustreren hebben zich in dit tijdvak veel veranderingen in EU-staten voorgedaan qua probleempercepties, doelen, beleidsinstrumentarium en effecten. Daardoor wordt nieuwsgierigheid geprikkeld hoe deze data bestuurskundig geduid kunnen worden.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat ik in deze scriptie niet het oorzakelijk verband tussen het opvangbeleid, de effecten en problemen van asielmigratie ga onderzoeken en deze relatie poog te verklaren. Bij de grofmazige inventarisatie worden langs inductieve wijze de veranderingen in probleempercepties, doelen, beleidsinstrumenten en effecten tussen 1990 en 2002 systematisch in kaart gebracht. Hooguit worden vragen gesteld in hoeverre de waargenomen veranderingen met elkaar samenhangen. Daarentegen bestudeer ik bij de meervoudige casestudy wel de oordelen van diverse actoren over een al dan niet oorzakelijk verband, de argumenten die daarvoor ter verklaring worden aangevoerd én oordelen over de mate van succes of probleemoplossing van dat beleid. Bijvoorbeeld in de uitspraak 'het opvangbeleid heeft problemen van asielmigratie verminderd' zit zowel impliciet de uitspraak van een verband tussen het beleid en de waargenomen effecten als een uitspraak over de mate van succes van het beleid, namelijk in termen van vermindering van negatief beschouwde effecten. Op deze meer deductieve en interpretatieve wijze tracht ik daarmee zelf een evaluatieve uitspraak over de beleids casus te doen en de achterliggende bestuurskundige vraagstelling te beantwoorden. Via een omweg probeer ik daarmee dan toch na te gaan in hoeverre er een verband bestaat tussen beleid, effecten en problemen en mogelijke samenhangende factoren.

Onderzoekstechnieken

Om de methode van internationale vergelijking toe te passen is de afgelopen periode een aantal onderzoeksinstrumenten of technieken gebruikt. Alvorens dit instrumentarium op te sommen is het hier alvast relevant om te wijzen op het onderscheid tussen onderzoekseenheden én

waarnemingseenheden (analyse-eenheden). Onderzoekseenheid en waarnemingseenheid kunnen samenvallen. Maar dit is niet noodzakelijk als de onderzoeksobjecten niet op rechtstreekse wijze onderzocht kunnen worden, zoals bijvoorbeeld in dit geval bij een landenvergelijkend onderzoek. Centraal in deze scriptie staat het opvangbeleid voor asielzoekers van centrale overheden in EU-staten. Daarom bestonden de onderzoekseenheden uit sleutelpersonen en documenten (beleidsnota's, parlementaire handelingen, statistieken etc.) van nationale ministeries, uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties en uit leden van de doelgroep voorkomend in elk van de geselecteerde EU-staten. Daarmee is geprobeerd om een zuiver, valide beeld te krijgen van organisaties en actoren die het centrale overheidsbeleid voor de opvang van asielzoekers vertegenwoordigen of daarbij betrokken zijn.

Om een toegespitst antwoord te verkrijgen op de probleemstelling te verkrijgen is binnen de onderzoekseenheden gekeken naar de analyse-eenheden die een geldig beeld van het beleid weergeven. De analyse-eenheden bestonden daarom enerzijds uit mondelinge en schriftelijke uitspraken, meningen of beweegredenen waarin expliciet of impliciet definities en/of omschrijvingen van problemen, doel, beleidsinstrumenten, effecten en oordelen werden gegeven. Anderzijds bestonden de analyse-eenheden ook uit schriftelijke informatie over de aard en omvang van problemen, doelen, beleidsinstrumenten, effecten en oordelen.

Door verschillende onderzoeksinstrumenten naast elkaar te hanteren is gepoogd om de verkregen data te controleren op betrouwbaarheid en geldigheid. Bij twijfel hieraan is dat expliciet in de tekst vermeld. In de scriptie is aangegeven wanneer bepaalde informatie op een of meer onderzoeksbronnen berust. In concreto zijn de volgende onderzoeks- of dataverzamelingsstechnieken gebruikt:

- inhoudsanalyse van documenten. Bij de grofmazige inventarisatie is gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten over het opvangbeleid in vijftien EU-staten en conferentieverslagen over het opvangbeleid waaraan een groot gedeelte van de vijftien EU-staten deel namen. Voor het diepgaande onderzoek - de meervoudige casestudy - zijn documenten uit de drie geselecteerde EU-staten geanalyseerd waaronder parlementaire handelingen, wet- en regelgeving en de memories van toelichting, beleidsnota's, brieven, onderzoeksrapporten en kranten- en tijdschriften.
- bestudering van aanvullende literatuur over migratie, asielmigratie en asielbeleid internationaal en in de EU
- interviews met sleutelpersonen van nationale ministeries, uitvoeringsorganisaties en non-gouvernementele organisaties en met enkele asielzoekers uit respectievelijk de Bondsrepubliek Duitsland (deelstaat Beieren: München, Neurenberg, Zirndorf; Berlijn⁵), Verenigd Koninkrijk (London, Craydon) en Koninkrijk der Nederlanden (Den Haag, Rijswijk, Hellevoetsluis). De interviews werden gevoerd aan de hand van een vertaalde open vragenlijst gemodelleerd naar Fischers evaluatie-schema (zie Bijlage III). Daarnaast zijn ook interviews gehouden met sleutelpersonen van het directoraat-generaal van Justitie en Binnenlandse zaken van de Europese Commissie, van de Europese UNHCR-vestiging en van ECRE.
- secundaire analyse of bewerking van bestaande statistieken in officiële publicaties van Eurostat, Unhcr, IOM en VN

In hoofdstuk 3 zal verder aandacht besteed worden aan de keuze van internationale vergelijking, de selectie van de drie landen, de condities en beperking waaronder de internationale vergelijking is toegepast (par.3.4) en de concrete onderzoeksinstrumenten die zijn gebruikt (par.3.3).

1.8 Beperkingen

Enige opmerkingen over beperkingen bij het uitgevoerde onderzoek in deze scriptie zijn hier op zijn plaats. Zo is een aantal vragen uit Fischers model geschrapt om redenen van tijd en praktische overwegingen. Verder bleek gedurende het onderzoek van schriftelijke bronnen dat niet al het benodigde materiaal uit de drie EU-landen in gelijke mate bemachtigd kon worden. In tegenstelling tot Duitsland en Nederland konden in Groot-Brittannië in mindere mate memories van toelichting verzameld worden. Ook bleken de memories van toelichting hier alleen een korte uitleg van de wet te bevatten en niet ook een uiteenzetting te hebben van de beleidsfilosofie. Bovendien konden in alledrie

de landen niet over de gehele tijdsperiode beleidsgegevens van uitvoeringsorganisaties en ngo's in kaart worden gebracht. Wel zijn over de gehele periode producten van de centrale overheden in de drie landen bijeengebracht d.w.z. beleidsnota's, wet- en regelgeving en parlementaire verslagen.

Ook kon in de meeste gevallen door betrokken organisaties (zowel overheidsorganisaties als ngo's) geen of geen volledige schriftelijke informatie worden verkregen over prestatiegegevens dan wel directe en maatschappelijke effecten van het opvangbeleid in de drie EU-staten. Gegevens over asielzoekers met betrekking tot o.a. opvangcapaciteit, bezetting, verblijfstijden, leefomstandigheden, deelname aan activiteiten, incidenten, strafbare feiten en maatschappelijke acceptatie zijn over het algemeen niet vastgelegd, niet inzichtelijk of ontoegankelijk. Veel kengetallen zijn verkregen uit bestaande statistieken van de Europese Unie (Eurostat), de UNHCR, IOM, VN en uit rapporten⁶ van door de EU gesubsidieerde onderzoeksinstituten of ngo's. Daarnaast zijn kranten en tijdschriftartikelen bron geweest van deze gegevens.

Voorts kon in de praktijk de open vragenlijst die bij de interviews werd gehanteerd in een groot aantal gevallen in alledrie landen niet volledig worden beantwoord. Daaraan lagen zowel praktische (tijd en complexiteit) als politieke overwegingen (gevoeligheid van de casus) ten grondslag. Niettemin heeft de open vragenlijst ertoe bijgedragen dat meer schriftelijke informatie over het opvangbeleid van de drie landen is verkregen. Ook kunnen bepaalde antwoorden in de open vragenlijst bestuurskundig relevant worden geacht omdat de reacties iets oplichten over het karakter van openbaar bestuur, ongeacht de specifieke achtergrond van het land.

Ten slotte moet nog gewezen worden op de beperkingen die in acht genomen moeten worden bij de statistische gegevens over asielmigratie. Landen c.q. EU-staten maken niet op gelijke wijze gebruik van registratiemethoden, vaak vanwege de hantering van verschillende operationele definities en verschillen in opvatting over de relevantie van te registreren gegevens.

1.9 Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is de scriptie als volgt verder opgebouwd. Hoofdstuk 2 vangt aan met een korte uiteenzetting over de ontwikkeling van de beleidswetenschap, in het bijzonder de stroming van de argumentatieve beleidsanalyse. Vervolgens wordt de keuze voor het evaluatie-model van Frank Fischer nader onderbouwd. Het grootste deel van dit hoofdstuk wordt in beslag genomen door een beschrijving en uitleg van Fischers evaluatiemodel, het theoretische onderdeel van deze scriptie. Dan wordt in hoofdstuk 3 dit evaluatiemodel vertaald naar de onderzoeksvragen en de beleids casus. Eerst vindt een inperking van Fischers evaluatieve vragen plaats toegespitst op de beleids casus. Voorts worden de definities bij de bestuurskundige begrippen 'probleem perceptie', 'doelen', 'beleidspraktijk', 'beleidsinstrumenten', 'resultaten' en 'beleidsevaluatie' bepaald en in ruwe vorm geoperationaliseerd. Ook wordt de keuze van onderzoekseenheden en waarnemingseenheden nader toegelicht en de condities geformuleerd waaronder de internationale vergelijking is uitgevoerd.

Het empirische gedeelte van de scriptie begint in hoofdstuk 4. Nadat een historische beschrijving is gegeven van het verschijnsel migratie en asielmigratie volgt een beknopte historische uiteenzetting van de beleidsreacties op asielmigratie mondiaal en in het bijzonder in Europa tot en met 1990. Hoofdstuk 4 wordt ondersteund door enkele statistieken en tabellen die in Bijlage I zijn weergegeven.

Ook hoofdstuk 5 is gewijd aan het empirische gedeelte van de scriptie. Is in hoofdstuk 4 vooral aandacht besteed aan de beschrijving van historische en sociologische feiten zoals die door diverse wetenschappelijke actoren zijn waargenomen. In hoofdstuk 5 focust de beschrijving naast de weergave van recente feiten van drie EU-staten in op de evaluatieve uitspraken van diverse actoren over de waargenomen problemen, doelen, beleidsinstrumenten en effecten. Het gaat hier om de beoordeling van de feiten aan de hand van waarden en daarvan afgeleide normen, regels, criteria bezien door actoren uit en rondom het openbaar bestuur.

Hoofdstuk 6 is toegespitst op de verdere beantwoording van de onderzoeksvragen met name de tweede en derde onderzoeksvraag. Dat gebeurt door een analyse van de empirische gegevens die in hoofdstuk 4 en 5 zijn geproduceerd. De beschrijving van hoofdstuk 6 is opgezet aan de hand van het evaluatiemodel van Fischer. Nagegaan wordt in hoeverre er over het opvangbeleid voor asielzoekers van de drie EU-staten tussen 1990 en 2002 geoordeeld en geargumenteed kan worden, welke argumentaties daarbij meer aanvaardbaar overkomen dan andere én of deze uitkomsten gegeneraliseerd kunnen worden naar meerdere EU-staten. Vervolgens komt ter sprake of de mate van

beoordeling in deze beleids casus doorgetrokken kan worden naar de beoordeling van overheidsbeleid, praktijk en sociale problemen in het algemeen c.q. in EU-staten. Hier wordt ook verwezen naar de grofmazige inventarisatie van probleem percepties, opvangbeleid en waargenomen effecten in vijftien EU-staten over de periode 1990 - 2002. Deze is in Bijlage II opgenomen. Uitkomsten worden daarnaast afgewogen tegen een aantal normatieve zienswijzen.

Hoofdstuk 7 ten slotte vormt het trefpunt waar onderzoeksvragen en theoretische opzet en relevante uitkomsten uit empirische bevindingen met elkaar geconfronteerd worden en tot nieuwe uitkomsten leiden. De belangrijkste conclusies uit voorgaande hoofdstukken worden hier samengevat en aangevuld met nieuwe gevolgtrekkingen. Ten slotte wordt in gegaan op de sterke en zwakke kanten aan het evaluatiemodel van Fischer als dit wordt gebruikt bij de beoordeling van overheidsbeleid en praktijk. Het hoofdstuk bevat ook enkele aanbevelingen. Voor aanvullend commentaar, toelichting, citaten of verdere bronvermeldingen betrekking hebbend op teksten in deze scriptie wordt verwezen naar de eindnoten.

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER: HET EVALUATIEMODEL VAN FISCHER

2.1 *Inleiding*

In dit hoofdstuk wil ik een uiteenzetting geven van de theorie van Fischer. Zijn evaluatiemodel gebruik ik om de vraag te beantwoorden in hoeverre het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-landen een bijdrage heeft geleverd aan oplossingen van problemen die spelen rond massale asielmigratie naar Europa. Welke argumenten worden door diverse betrokken actoren gebruikt bij de beoordeling van het asiel- opvangbeleid in relatie tot de resultaten en de mate waarin problemen rondom asielmigratie zijn bestreden? En welke consequenties zouden antwoorden op deze vragen moeten hebben voor het openbaar bestuur bij de verdere omgang met asielmigratie naar Europa en de problemen die dit verschijnsel oproept?

Allereerst vind ik het echter om drie redenen noodzakelijk om een overzicht te geven van de belangrijkste methodologische stromingen en ontwikkelingen die zich binnen de bestuurskunde en beleidswetenschappen hebben voorgedaan. Ten eerste is een korte inleiding van belang voor een goed begrip van de methodologische grondslag van Fischers model die als eclectisch⁷ getypeerd kan worden (par.2.2). Omdat Fischer als een belangrijke representant van de stroming van de ‘argumentatieve beleidsanalyse’ binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen gerekend kan worden heb ik bovendien een aparte paragraaf gewijd aan deze stroming. Zij vormt immers de methodologisch invalshoek van waaruit de onderzoeksvragen behandeld worden. Daarnaast wil ik de lezer duidelijk maken waarom ik ben uitgekomen op de stroming van de argumentatieve beleidsanalyse. Dit heb ik gecombineerd in paragraaf 2.3. Vervolgens zet ik de theorie van Fischer uiteen in paragraaf 2.4 die verdeeld is in enkele subparagrafen. In paragraaf 2.4.1 geef ik Fischers kritiek weer op de benadering van bestaande beleidsevaluaties. Daarna beschrijf ik de theoretische invloeden op Fischers evaluatiemodel (par. 2.4.2). Dan besteed ik in paragraaf 2.4.3 aandacht aan de uitleg van Fischers evaluatiemodel zelf. Ten slotte geef ik een korte opsomming van de belangrijkste veronderstellingen van zijn model (par. 2.4.4).

2.2 *Korte geschiedenis van de ontwikkeling van beleidsanalyse in de beleids- en bestuurswetenschappen*

Historische ontwikkeling van de beleidswetenschap in de V.S. en Europa

Alhoewel analyse van beleid historisch gesproken een activiteit is die al zo oud is als de beoefening van filosofische reflecties op politiek, bestuur en samenleving (Hoppe et al., 1989; Dunn, 1994)⁸ is de systematische bestudering van beleid nog een relatief jong vak en van overwegend Amerikaanse oorsprong. Sommigen leggen de ontstaansgeschiedenis in het interbellum, in de jaren twintig van de vorige eeuw, toen de Amerikaanse president Woodrow Wilson aanzet gaf tot wetenschappelijke bestudering van het openbaar bestuur (Hakvoort, 1996:1; Speersma, 2001). Doel was de verbetering van de kwaliteit van management, bestuurders en instituties. Daarmee was een nieuwe wetenschappelijke studierichting geboren: de ‘public administration science’ ofwel ‘bestuurskunde’. Volgens Wilson was het mogelijk om het openbaar bestuur bedrijfsmatig te laten functioneren op grond van Taylors principes van scientific management. Deze stroming ging ervan uit dat het management van een bedrijf verbeterd kon worden door de bedrijfsvoering - planning, organisatie, uitvoering en resultaten - strikt te onderwerpen aan wetenschappelijke eisen. De heersende opvatting achter Wilsons aanpak was dat het openbaar bestuur effectief en efficiënt diende uit te voeren wat door politieke besluitvormers was bepaald (Ringeling, 1993: 72; 1996: 92). De overheidsfunctionaris bestudeert de feiten en problemen, brengt de middelen in kaart en voert uit, terwijl de politicus zich buigt over de waarden, de waardering van de feiten en benoeming van de problemen. Beiden mengen zich niet in elkaars aangelegenheden. Volgens Roe ging de ‘bestuurskunde’ er in die dagen van uit “dat met het verbeteren van de kwaliteit van deze drie [managers, bestuurders en instituties], de kwaliteit van het overheidsbeleid automatisch zou toenemen.” (Speersma, 2001: 24)

Anderen zijn van mening dat pas sprake was van wetenschappelijke bestudering van beleid toen in de V.S. in de jaren vijftig aanstalten werd gemaakt met een zelfstandige discipline ‘policy science’ ofwel ‘beleidswetenschappen’. Een van de eerste systematische pogingen om tot een zelfstandige

discipline van beleidswetenschap binnen de sociale wetenschappen te komen was de bijdrage van de politicologen Harold Lasswell en Daniel Lerner in hun boek 'The policy sciences: recent developments in Scope and Method.' (Dunn, 1994: 46) Daarin wordt een lans gebroken voor een beleidswetenschap die zich niet alleen beperkt tot wetenschappelijke bestudering van beleid, maar ook tot het aanreiken van praktische verbeteringen die gericht zijn op efficiënte besluiten, maar ook op de verbetering van de democratie en menselijke waardigheid. Hier doet zich de invloed van het Amerikaanse pragmatisme van de filosoof John Dewey vooral gelden waarbij de nadruk ligt op een 'zoekende' dialoog tussen deskundigen en een breder publiek. Volgens Lasswell gaat het bij de bestudering van beleid niet alleen om kennis *van* beleid, maar ook om kennis *in* beleid. Met kennis van beleid wordt de informatie bedoeld die betrekking heeft op (elementen van) de beleidsprocessen, terwijl kennis in beleid doelt op de inhoud d.w.z. de principes en waarden, de feiten, oorzakelijke veronderstellingen en problemen én de doelen, middelen en resultaten (Hoppe, 1989: 34). Naast de invloed van Lasswell en Lerner op de moderne beleidswetenschap is ook de inbreng van sociologen Weber en Mannheim van wezenlijk belang geweest (Dunn, 1994: 46). Met name Weber drong in zijn publicaties erop aan een streng onderscheid te maken tussen empirische kennis én waardeoordelen bij het analyseren van beleid.

Vanaf het punt dat de beleidswetenschap in de V.S. zich losmaakte van de bestuurskunde kunnen volgens Roe (Speersma, 2001) drie ontwikkelingen onderscheiden worden. Eind jaren zestig werden in California en Michigan opleidingen voor beleidswetenschappen opgericht aangestuurd door politicologen (o.a. Wildavsky), sociologen, bedrijfs- en organisatiekundigen en andere disciplines. "Deze eerste generatie beleidsanalisten werd onderwezen in micro-economie, onderzoeksmethoden en organisatie- en managementtheorie, soms in combinatie met juridische scholing.(...) In de Verenigde Staten was juist deze combinatie van groot belang omdat we sterk geloven in economische benaderingen en statistiek voor de analyse van beleid. Bovendien kent ons land grote organisaties en worden zaken in vergelijking tot Europa snel voor rechtbanken gebracht. De eerste generatie beleidsanalisten werd klaargestoomd voor het adviseren van machtige beslissers, zoals ministers, staatsecretarissen en Secretarissen-Generaal." (Speersma, 2001: 25) Aan het eind van de jaren zeventig verschijnt een nieuwe generatie meer praktisch geschoolde groep beleidsanalisten die zich voornamelijk in het middenkader van de centrale overheid en bijlagere overheden nestelden. Een derde ontwikkeling doet zich voor in de jaren tachtig als beleidsanalisten door het bezuinigingsbeleid van de Reagan administratie gedwongen zijn om uit te zwermen over non-gouvernementele organisaties, commerciële onderzoek- en consultancybureaus en denktanks. In deze periode treedt ook het verschijnsel op dat bekend staat als 'partisan policy-analysis'. "Beleidsanalisten konden worden ingehuurd om iedere gewenste positie te verdedigen. Deze situatie kon ontstaan omdat veel beleidskwesties zo complex en onzeker waren dat er over feiten viel te twisten. Vooral beleidsanalisten die werkzaam waren bij onderzoeksbureaus, traden op als 'hired guns'."(Speersma, 2001: 26)

In tegenstelling tot de V.S. is de beleidswetenschap in (West-)Europa nog steeds onderdeel van bestaande disciplines van de sociale wetenschappen. Dat geldt in eerste plaats voor de multidisciplinaire studierichting bestuurskunde die anders dan in de V.S. zijn oorsprong had in de rechtswetenschappen. Ringeling (1996: 54) wijst er bijvoorbeeld op dat in Duitsland en Frankrijk combinaties van publiekrecht en bestuurskunde ontstonden. In Engeland waren opleidingen voor 'public administration' evenals in de V.S. gestoeld op sociaal-wetenschappelijke inzichten. Geleidelijk aan werd de invloed van de Angelsaksische traditie op de juridisch georiënteerde bestuurskunde in continentaal Europa sterker. Naast onderdeel van bestuurskunde is de beleidswetenschap in Europa ook onderdeel van monodisciplinaire wetenschappen zoals politicologie, sociologie, economie, recht en organisatiekunde.

De ontwikkeling van de beleidswetenschap in Nederland komt in grote trekken overeen met het zojuist geschetste verloop in West-Europa. Er was geen sprake van een autonome discipline zoals in de V.S., maar de beleidswetenschap werd geïntegreerd in de relatief jonge studierichting bestuurskunde die vanaf 1976 aan verschillende universiteiten van start ging. Daarnaast was er in Nederland als vanouds bij veel studierichtingen in de sociale wetenschappen een gerichtheid op overheidsbeleid (Hoppe & Peterse, 1998: 47). Dit kwam onder meer tot uitdrukking in vakken als 'beleidspolitologie' en 'beleidssociologie' die eind jaren zestig, begin jaren zeventig aan universiteiten verschenen. De

Nederlandse overheid was van begin af aan geïnteresseerd in de wetenschappelijke bestudering van beleid. Dit bleek uit de oprichting van de Commissie Ontwikkeling Beleidsanalyse (COBA) in 1971 die integrale sturingsdoelinden over alle departementen nastreefde door beleidsanalyse, prestatiebegrotingen en meerramingen op elkaar af te stemmen. Het experiment eindigde in 1978. In de jaren negentig is deze draad door het Ministerie van Financiën weer opgepakt o.a. door de invoering van interdepartementale beleidsonderzoeken en met de beleidsnota 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (zie o.a. Koopmans e.a., 1999: 62).

Methodisch-inhoudelijke ontwikkeling in de beleidswetenschappen

Tot nu toe is kort de ontwikkeling van de rol, positie en het bereik van de beleidswetenschap in de V.S. en Europa beschreven. Daarnaast heeft zich echter ook een methodologisch-inhoudelijke ontwikkeling voorgedaan in de beleidswetenschappen. Deze loopt grotendeels analoog aan de voortschrijding van de methodologie in de sociale wetenschappen.

Aanvankelijk waren de beleidswetenschappen en de bestuurskunde sterk onder invloed van de wetenschapsbenadering van het logisch-positivisme. Het *logisch-positivisme* kwam voort uit de natuurwetenschappen. Deze uit het begin van de jaren twintig daterende wetenschapsopvatting gaat uit van een objectief kenbare werkelijkheid die alleen bestudeerd kan worden als er een strikte scheiding wordt gehanteerd tussen feiten en normatieve oordelen (waarden). Voor de positivisten is ervaring de wijze waarop kennis kan worden verkregen van de objectieve werkelijkheid. De subjectieve beleving of waardering van deze ervaring van de werkelijkheid moet men echter scheiden van de uiterlijke waarneming daarvan. Voorts veronderstellen zij dat de werkelijkheid door oorzaken wordt bepaald. Door hantering van een rationeel instrument bij uitstek, de logica denken zij dat waarnemingen van ervaringen - hetzij deductief, hetzij inductief - verklaard of voorspeld kunnen worden. Daardoor wordt het volgens hen mogelijk om een uitspraak over een waarneming op zijn juistheid aan te tonen door het aandragen van enkele ondersteunende gevallen. Dit proces van kennisvorming wordt 'verificatie' genoemd (Hakvoort, 1995: 20; van Vught, 1987: 161; Seegers, 1983: 54, 58).

Een dergelijke wetenschapsbenadering is met name in de beginfase van de ontwikkeling van beleidswetenschap overheersend geweest. Dat was bijvoorbeeld het geval in de V.S. tijdens Wereldoorlog I en II toen een strenge scheiding werd gemaakt tussen beleid en politiek, maar ook later in de jaren zestig door grootschalig kwantitatief correlatieonderzoek naar verbanden tussen input en outputs van het politieke systeem (Hoppe & Peterse, 1998: 30). Daarnaast werden in beleidsevaluaties voorspellende methoden en technieken gebruikt zoals forecastingtechnieken ('trendanalyses').

Op het wetenschapsparadigma van de logisch-positivisten en neo-positivisten werd in wetenschapskringen fundamentele kritiek geuit, die vooral door de Oostenrijkse wetenschapsfilosoof Popper is verwoord. Hoewel hij de aanname van een door oorzaken bepaalde werkelijkheid onderschreef, verwierp Popper twee andere belangrijke veronderstellingen van het logisch-positivisme. In de eerste plaats wees hij erop dat waarneming van ervaringen nooit leeg of onbevangen kan zijn, maar altijd gepaard gaat met een theorie of bijgedachte van waaruit men observeert. In de tweede plaats wijst hij verificatie als een logische mogelijkheid af, omdat er bij het aantonen van de juistheid van een uitspraak over een waarneming een inductieprobleem ontstaat. Als een algemene of enkelvoudige uitspraak ondersteund wordt door enkele waargenomen gevallen, kan deze uitspraak altijd weersproken worden door een waarneming die de uitspraak onderuithaalt. De juistheid van een uitspraak of theorie kan dus niet aangetoond worden, maar alleen zijn onjuistheid kan worden aangetoond. Uitspraken of theorieën hebben daarom een voorlopig karakter. Het proces van kennisvorming waarbij het accent ligt op het empirisch weerleggen in plaats van verifiëren van uitspraken noemt Popper 'falsificatie'. Wetenschappers die deze werkwijze aanhangen noemen zich de school van het '*kritisch-rationalisme*'. Beide wetenschapsstromingen – logisch-positivisme en kritisch-rationalisme – worden tot de empirisch-analytische onderzoeksbenadering gerekend. Zij hebben namelijk gemeen dat zij de werkelijkheid als objectief of tenminste intersubjectief waarneembaar beschouwen, wat tot objectieve of intersubjectieve kennis c.q. uitspraken moet leiden in termen van meetbare eenheden en eigenschappen door middel van hypothesen, deductie en toetsing (Hakvoort, 1995: 20). De wetenschapsopvatting die door Popper geïntroduceerd is heeft grote invloed gehad op de wetenschapsontwikkeling in het algemeen.

In de beleidswetenschap strekte zich die invloed vooral uit naar het gebruik van de (quasi)experimentele beleidsevaluaties. Daarbij werd de inhoud van een bepaald beleid opgevat als een hypothese en de uitvoering van het beleid als een experiment. Tijdens het experiment worden voor betrokkenen de toediening van het programma (of interventie) en de omstandigheden zoveel mogelijk gelijk gehouden. Door vergelijking van de beleidseffecten bij de experimentgroep na de interventie met de effecten van een vergelijkbare controlegroep zonder toediening van een programma kunnen er uitspraken gedaan worden over de (on)juistheid van het ingezette beleid. Door eliminatie van fouten door weerleggende kritiek op het beleidsexperiment neemt voortschrijdend inzicht over beleid toe (Hoppe, 1998: 33).

Tegenover de empirisch-analytische onderzoeksbenadering is vervolgens een benadering ontstaan die vanuit een geheel andere invalshoek naar de werkelijkheid kijkt. Deze door theologie, klassieke letterkunde en antropologie beïnvloede benadering wordt aangeduid onder de verzamelnaam ‘de interpretatieve’ onderzoeksbenadering. Hieronder vallen stromingen als de fenomenologie, de hermeneutiek, de etnomethodologie, het constructivisme en het symbolisch-interactionisme.

Voor de interpretatieve benadering is de werkelijkheid zoals die wordt waargenomen en waarover men communiceert een sociale constructie. Er is geen objectief dan wel intersubjectief waarneembare werkelijkheid die buiten het individuele bewustzijn herkend kan worden. Er zijn slechts percepties en intersubjectief gedeelde meningen over die werkelijkheid (Hakvoort, 1995: 22). Een scheiding tussen een objectieve waarneming van de werkelijkheid en subjectieve beleving daarvan is dan ook niet te maken. De empirisch-analytische benadering is zich te weinig bewust dat hun vermeende afstandelijke blik op de werkelijkheid zelf ook deel uit maakt van die werkelijkheid. De kritiek van de interpretatieve stroming is dat deze vooronderstelling door empirisch-analytisch georiënteerde wetenschappers niet expliciet wordt gemaakt.

Een tweede belangrijke veronderstelling is dat in tegenstelling tot de natuurwetenschappelijke werkelijkheid, de sociale en historische werkelijkheid niet oorzakelijk bepaald is. (Van Vught, 1987:166) Fysieke eigenschappen van de werkelijkheid kunnen deterministisch bepaald worden, maar menselijke individuen kunnen door een eigen wil invloed op de hun werkelijkheid uitoefenen tijdens hun bestaan. Het proces van kennisvorming wordt bij de ‘interpretatieve benadering’ daarom niet bepaald door de ‘hypothetisch-deductieve’ methode’, maar door het zich inleven in de onderzochte personen, hun eigenschappen of hun sociale werkelijkheid door taaluitingen en doelgerichte sociale acties of functies te bestuderen. Dit proces van inleving wordt door hun aangeduid als de ‘verstehende methode’.

De inzichten van de interpretatieve benadering zijn relatief laat - begin jaren tachtig - binnen de beleidswetenschap omarmd. Volgens Hoppe waren de beleidswetenschappen ongeveer de laatsten die het neo-positivisme en kritisch-rationalisme als exclusieve wetenschappelijke invalshoek wisten op te geven (Hoppe, 1998: 36). Het zijn met name de Amerikaanse bestuurskundigen Lindblom en Wildavsky geweest die in de huid van de beleidspractici stapten en aanzet gaven tot een toename van uitgebreide case-studies, enlightenment-evaluaties, netwerk-analyses, implementatie-onderzoek, doelvrije-evaluaties, participerende observaties, delphi- en scenariomethoden etc. Lindblom relativeerde op basis van empirisch onderzoek de negatieve uitkomsten van positivistische en kritisch-rationalistische beleidsevaluaties door vast te stellen dat de beleidspraktijk bestaat uit een proces van voortdurende kleine (incrementele) aanpassingen. Er is daar sprake van ‘voortmodderen’ in plaats van hoge normatieve verwachtingen waar te maken. De beleidswetenschap moet zich als een ‘science of muddling through’ niet veel illusies maken over de bewerkstelling van verbeteringen. In plaats daarvan moet zij haar adviezen zo goed mogelijk aanpassen aan de praktijk en daar van weer leren (Hoppe, 1998: 37). Ook Wildavsky e.a. kwamen door hun studie naar het werkgelegenheidsbeleid van de Economic Development Agency tot de conclusie dat de uitvoering van beleid vaak complexer is dan lijkt (Ringeling, 1993: 37). Hij pleit daarom voor een middenweg waarbij de beleidswetenschapper enerzijds discussies voert met bestuurspraktijk en burgers over de inhoud van beleid, terwijl hij anderzijds toch een afstandelijke positie behoudt om de macht de waarheid te kunnen zeggen (Hoppe, 1998; Ringeling, 1993:303).

Een verdere ontwikkelingstap in de wetenschapsfilosofische discussie deed zich voor met de verschijning van de zogenaamde ‘kritische theoretische stroming’ in 1930. Deze maatschappij-

kritische stroming werd de Frankfurter Schule genoemd vanwege de afkomst van zijn belangrijkste Duitse vertegenwoordigers: de filosofen en sociologen Horkheimer, Adorno, Marcuse en Habermas. Evenals de 'interpretatieve benadering' verzetten zij zich tegen de positivistische kijk in de sociale wetenschappen. Dit betekent dat ook de 'kritische theoretische' zienswijze een scheiding van norm en feit, tussen subjectieve beleving en objectieve waarneming of tussen theorie en praktijk ontkent. Wetenschappers maken zelf deel uit van de werkelijkheid en worden daardoor dus beïnvloed als ze er uitspraken over doen. Het is het doel van de kritische theorie om mensen op dit fenomeen te wijzen.

Kritische theorie en kritisch onderzoek gaan uit van de assumpties dat mensen zichzelf en hun situatie 'misverstaan' en onvoldoende doorzien. Dat mensen misleid of bedrogen kunnen zijn in wat hun belangen zijn. Binnen kritisch onderzoek is het met name de rol van de theorie om voor mensen (burgers, politiek actieven, participanten) te onthullen welke valse opvattingen, denkbeelden, vooroordelen leven. Het wegnemen van hindernissen moet leiden tot zelfontplooiing en bevrijding (Hakvoort, 1995: 212).

Meer nog dan de interpretatieve stroming legt dus de 'kritische theorie' accent op de explicitering van onbewuste individuele of collectieve vooronderstellingen die in de politieke samenleving op reflectie en kritiek mogen rekenen (Hoppe, 1998: 25). Daarnaast beklemtonen zij nog scherper dan de 'interpretatieve stroming' dat de sociale werkelijkheid niet onderhevig is aan causale krachten, maar als een maatschappelijk en historisch proces in wording beschouwd moet worden. (Hakvoort, 1995:22). Een andere wezenlijke veronderstelling van de 'kritisch-theoretische' stroming is de benadrukking van een waarderationaliteit, naast een instrumentele (doel-middel) rationaliteit. Het positivisme, maar deels ook de interpretatieve benadering wordt verweten wel aandacht te schenken aan een doelmatige beheersing van mens en milieu, maar de condities en waarden achter deze doelen niet ter discussie te willen stellen. Om kritisch te blijven naar alle kanten wordt bij de 'kritisch-theoretische benadering' het proces van kennisvorming daarom bepaald door een 'multi-method' aanpak. Alle onderzoeksbenaderingen - dus ook de empirisch-analytische school - worden bruikbaar geacht waardoor een combinatie van empirische en normatieve analyse ontstaat (Hakvoort, 1995: 212).

Ook de kritisch-theoretische benadering heeft pas relatief laat navolging gekregen in de beleidswetenschap. Hoppe laat zien dat vanaf helft van de jaren tachtig Habermas pleidooi voor een machtsvrije communicatie en discussie door beleidsanalisten serieuzer wordt genomen. Tot deze school behoren onder meer beleidswetenschappers als Dryzek, Forrester e.a.. Zij zien erop toe of de condities voor een eerlijk en rationeel op consensus gericht debat tussen verschillende groepen in de beleidspraktijk worden nageleefd. Hakvoort noemt concrete toepassingen van de kritische benadering als participierend onderzoek en het actionalisme van Touraine.

Een laatste methodologische ontwikkeling heeft zich recentelijk – begin jaren tachtig - vooral in de sociale wetenschappen en de cultuurwetenschappen (m.n. bouwkunde) voorgedaan. Deze stroming wordt in de filosofie en cultuurwetenschappen als 'post-modernisme' en in de sociale wetenschappen als 'post-positivisme' aangeduid. Zij is vooral beïnvloed door cultuurfilosofen als Lyotard, Derrida, Roszak, Rorty en Lash, de wetenschapsfilosoof Kuhn, maar ook door de Amerikaanse pragmatische filosofen Dewey, Peirce en Searle. Een eerste kenmerk van deze benadering is de kritiek op de moderne, idealistische, ambitieuze doelstellingen in politiek, bestuur, wetenschap en kunst en op de uiteindelijke uitkomsten daarvan in de samenleving. Het 'post-modernisme' en 'post-positivisme' hebben met name kritiek op de hoge verwachtingen die door politiek, bestuur, wetenschap en kunst geschapen worden waarbij verondersteld wordt dat deze kunnen worden waargemaakt. Dergelijke grote verhalen zoals het liberalisme, communisme, sociaal-democratie, christen-democratie en conservatisme zijn erop gericht om een onzekere – contingente – chaotische en veranderlijke werkelijkheid kloppend te maken door middel van een consistente verklaring die verbonden wordt met andere historische ideologieën. Vanuit de wetenschapsfilosofie heeft Kuhn met name kritiek op de kritisch-rationalistische onderzoekspraktijk geleverd. Volgens hem worden theorieën in de praktijk van het wetenschapsbedrijf niet onderworpen aan falsificatie, maar neigen zij te verworden tot ideologieën of paradigma's in handen van een heersende wetenschapselite. Pas wanneer een crisis uitbreekt zal het dominante paradigma plaats maken voor een nieuw paradigma-methode totdat wederom collectieve twijfels verrijzen over de gevestigde zienswijze. Het postmodernisme en post-positivisme gaan er voorts van uit dat de werkelijkheid alleen op vluchtige en ambigue wijze kenbaar is en niet is te vatten in één samenhangende verklarende theorie of ideologie. In werkelijkheid bestaan

er verschillende benaderingen naast elkaar en de nadruk moet dan ook liggen op de aanvaarding van het 'verschil'. "Het fiasco van de grote verhalen ligt voor verschillende postmodernisten in twee majeure historische gebeurtenissen. Er is de Tweede Wereldoorlog en de genocide op de Joden." (Frissen, 1996: 212) Daardoor zijn alle ideologieën totalitair omdat ze het doen voorkomen alsof de werkelijkheid begrepen kan worden, problemen kunnen worden opgelost en maatschappelijke vooruitgang kan worden geboekt. Ook de wetenschap ontkomt niet aan deze kritiek van postmodernisten en postpositivisten.

Tenslotte is ook het geloof in de wetenschap als de 'legislator' (Bauman, 1992) van de waarheid onttoerd. De wetenschap heeft, waar zij de gedaante heeft van interventies ondersteunende discipline, slechts contingenties kunnen vaststellen, en waar zij 'zuiver' is gebleven, is zij een bonte lappendeken van paradigmata, perspectieven en metaforen. De idealen van de Verlichting – de rede die de geschiedenis in het teken van vrijheid, emancipatie en rechtvaardigheid zou stellen: de vooruitgang – hebben een forse deuk opgelopen, zowel empirisch als theoretisch (Frissen, 1996: 9).

Wat overblijft zijn slechts kleine verhalen. De wijze waarop deze kleine verhalen volgens postmodernistische en postpositivistische opvattingen zou moeten worden onderzocht is gebruik te maken van verschillende onderzoeksinstrumenten naast elkaar. Deze werkwijze wordt aangeduid als 'triangulatie' ofwel het gebruik maken van verschillende dataverzamelingstechnieken om de betrouwbaarheid en geldigheid van het gestelde onderzoeksdoel te vergroten (Hakvoort, 1995: 132,133). Maar het postmodernisme en postpositivisme beperkt zich niet alleen tot gebruik van verschillende dataverzamelingstechnieken naast elkaar. Ook verschillende wetenschapsbenaderingen, theorieën en onderzoekers moeten naast en door elkaar gebruikt kunnen worden. In het postmodernistisch tijdperk moeten dus verschillende wetenschapsbenaderingen en instrumenten naast elkaar geselecteerd en gecombineerd gebruikt kunnen worden om tot de beantwoording van kennisvragen te komen. Dit proces van kennisvorming wordt als 'eclecticisme' of als 'bootstrapping' aangeduid. "What is significant to the bootstrapper is understanding the differences which exist between and within approaches because the world is far too complex to be pressed into one explanatory box." (Parsons, 1995: 73)

In de beleidswetenschappen heeft de postmoderne en postpositivistische zienswijze vrijwel onmiddellijk een vertaling gevonden. Grofweg zijn twee benaderingen te onderscheiden: de 'narratieve benadering' waartoe beleidswetenschappers als Roe, Schön, Rein, Frissen en van Twist kunnen worden gerekend en de benadering van de 'argumentatieve beleidsanalyse' die aangehangen wordt door o.a. de beleidswetenschappers Forester, Fischer, Hoppe, Dunn en Majone.

De narratieve benadering legt sterk de nadruk op de ontleding en beschrijving van verhalen, metaforen, denkkaders of 'frames' die in beleidsontwerpen en beleidspraktijk waargenomen kunnen worden. Binnen de narratieve benadering wordt verschillende uitdrukking gegeven aan doel en methode van beleidswetenschappen. Zo vindt Roe dat de beleidswetenschap zich moet richten op haar roeping het oplossen van grote maatschappelijke problemen en acht hij een verantwoord gebruik van wetenschappelijke methoden onontbeerlijk.

De beleidswetenschap zou een combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve, holistische en reductionistische methoden, positivistische en postpositivistische methoden moeten inzetten bij de analyse van complexe problemen. (...) Als verschillende benaderingen allemaal resultaten laten zien die in dezelfde richting wijzen is dat natuurlijk geen garantie voor succes, maar alles is beter dan erkennen dat je een probleem als armoede niet kunt oplossen. (Speersma, 2001)

Daarentegen meent Frissen juist dat het oplossen van problemen als doel van beleidswetenschappen achterhaald is en dat de empirische-analytische methode opgegeven zou moeten worden. De wetenschappelijke methode zou zich moeten beperken tot alleen beschrijving en analyse.

En nog steeds kan worden volgehouden dat een sterke oriëntatie van de bestuurskunde op probleemoplossing, verbetering en verandering problematisch is: methodologisch omdat de sociale wetenschappen niet voorspellend kunnen zijn vanwege reflexiviteit en contingentie; normatief, omdat het goede en het betere wetenschappelijk niet kunnen worden geformuleerd." (Frissen, 1996: 304)

Omdat ik deze scriptie schrijf vanuit de invalshoek van de argumentatieve beleidsanalyse zal ik nader bij deze benadering stilstaan in de volgende paragraaf. Tevens geef ik in die paragraaf aan waarom ik voor deze benadering gekozen heb.

2.3 *De argumentatieve beleidsanalyse*

De argumentatieve wending in de beleidsanalyse zoals deze benadering zich vaak zelf aanduidt is beïnvloed door vakken als juridische argumentatie en argumentatieleer die vooral binnen de rechts- en taalwetenschappen al een vaste plaats hadden veroverd. Met name de taalfilosofen Toulmin, Naess, Perelman en Van Eemeren en Grotendorst hebben op de argumentatietheorie een groot stempel gedrukt.

Daarnaast is de ‘argumentatieve beleidsanalyse’ sterk beïnvloed door de kritisch-theoretische benadering en Habermas communicatieve handelingstheorie. Verder heeft de argumentatieve beleidsanalyse de invloed ondergaan van de sociale- en politieke psychologie waarbij met name door Elster, Festinger en Edelman de aandacht is gevestigd op het gebruik van andere overtuigingsmiddelen dan die van redelijke argumentatie. Gedacht moet worden aan de invloed van symbolen en psychologische mechanismen als ‘cognitieve dissonantie’, ‘de druiven zijn zuur’ etc. Hoewel de argumentatieve wending in de beleidsanalyse een betrekkelijke jonge internationale richting is – haar start kan rond 1993 met de verschijning van het boek ‘The argumentative turn in policy analysis and planning’ worden gelokaliseerd – is de aandacht voor argumentatie in de beleids- en bestuurswetenschappen niet nieuw. Met name in continentaal Europa is de invloed van de rechtswetenschappen op de beleids- en bestuurswetenschappen van het begin af aan groot geweest, in tegenstelling tot de Angelsaksische landen. Daar stond het logisch afleiden van standpunten uit normen of principes centraal (deductie). Ringeling wijst er bijvoorbeeld op dat in Europa de juridische wijze van wetenschapsbeoefening aanvankelijk veel meer weerklank vond binnen deze wetenschappen dan de invloed van empirische wetenschappen als politicologie en bedrijfskunde die veel meer gehoor vonden in Amerika. In de Angelsaksische common law traditie stond het logisch afleiden van standpunten uit praktisch ervaringen veel meer op de voorgrond (inductie). “De juristen losten problemen op door middel van argumentatie, terwijl de Amerikaanse bestuurskundigen dat door middel van onderzoek deden.” (Ringeling, 1996: 92,93) Hakvoort heeft er daarnaast op gewezen dat zowel in de interpretatieve als bij de empirisch-analytische onderzoekstraditie gebruik wordt gemaakt van argumentatie. Ook stelt hij terecht dat argumentatie een onvermijdelijk aspect van bestuurs- en beleidswetenschappen is en behoort te zijn, omdat daar niet alle en descriptieve, maar ook prescriptief wetenschappelijke uitspraken gedaan worden (Hakvoort, 1995: 199).

De nadruk op argumentatie is dan ook niet het enige kenmerk waar de argumentatieve beleidsanalyse zich onderscheidt van andere onderzoeksbenaderingen. De argumentatieve beleidsanalyse kenmerkt zich daarom door de volgende eigenschappen.

In de eerste plaats worden in de beleids- en bedrijfsvoering niet alleen argumenten maar ook andere vormen van betekenis en overtuiging onderzocht zoals metaforen, verhaalvormen, semiotiek, fysieke symbolen. Zij vormen gezamenlijk de belangrijkste objecten van bestudering.

Een tweede onderscheidend kenmerk is de aandacht voor de waardegeladenheid van analytische technieken. Volgens de argumentatieve beleidsanalyse kunnen gangbare analyse-technieken in de beleidsanalyse hun neutrale pretentie niet waar maken, omdat het gebruik van deze instrumenten reeds politiek-normatieve vooringenomenheden veronderstelt (Hoppe, 1998:3). Zo vertrekt een instrument als de kosten-batenanalyse vanuit een waarde als effectiviteit en efficiëntie, terwijl andere waarden zoals rechtmatigheid, legitimiteit, stabiliteit of gelijkheid buiten beschouwing zijn gelaten. Andersom gaat een instrument als participerende observatie uit van een benadrukking van de vrijheid van de onderzochte groep, terwijl effectiviteit en efficiëntie niet als waarden worden meegenomen. De veronderstelling van de argumentatieve beleidsanalyse is dat door middel van bestudering en beschrijving van argumentaties en retorische middelen de verzwegen veronderstellingen van feitelijke voorstellingen van zaken, van de gebruikte maatstaven en van de gebruikte bewijs- en analysetechnieken in kaart gebracht kunnen worden (Hoppe, 1998:3). Daardoor komen niet alleen de gangbare analyse-technieken, maar ook de argumentaties en retorische middelen zelf bloot te liggen. Men genereert zogezegd een permanent kritisch gebruik van de onderzoeksinstrumenten die men hanteert.

Ten derde wil zij door middel van bestudering van argumentaties en andere overtuigingsmiddelen twee doelen dienen. Enerzijds is het doel een bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen daar waar in min of meerdere mate democratische consensus over

principes en/of zekerheid over kennis bestaat. Deze soort problemen worden door Hoppe e.a. ‘getemde’ of ‘tembare problemen’ genoemd. En anderzijds wordt beoogt om structurele condities te scheppen voor een publiek debat over maatschappelijke problemen waar geen democratische consensus over principes en zekerheid van kennis bestaat. Deze soort problemen worden aangeduid als ‘intractable problems’, ‘ill-structured problems’, ‘ontembare’ of ‘ongetemde problemen’. Naast argumentaties, andere overtuigingsmiddelen, de waardegeladenheid van instrumenten en een publiek debat met alle betrokken actoren staan in de argumentatieve beleidsanalyse dus maatschappelijke problemen centraal. Het belang daarvan wordt als volgt gemotiveerd:

Geslaagde beleidsanalyse kan niet meer simpelweg voorgesteld worden als een toepassing van beleidsanalytische methoden en technieken bij de voorbereiding van een beleidsbeslissing. De aandacht voor inhoud en vorm, voor argumentaties en institutionele context leidt tot aandacht voor de problematische situaties van mensen van vlees en bloed (*probleemgevoeligheid*) en het van daaruit bedenken van oplossingen met draagvlak (*overtuigende argumentaties*). Dit impliceert een grondige analyse van alle bij een probleem betrokken partijen, niet alleen in de ‘objectieve’ termen van *hulpmiddelenafhankelijkheid van betrokken organisaties*, maar ook in de ‘subjectieve’ termen van op het eerste gezicht incommensurabele, maar met elkaar *wedijverende denkkaders* of beleidstheorieën van organisaties en *doelgroepen en burgers* (Hoppe & Peterse, 1998:44,45) .

Hoppe e.a. hebben zich ook de vraag gesteld wat een probleem eigenlijk is. Daartoe hebben zij een typologie van problemen ontwikkeld waarin een onderscheid wordt gemaakt naar vier verschillende typen problemen. (Douglas&Wildavsky, 1983: 5; Hoppe,1989: 48; Hisschemöller,1993: 29) In de volgende matrix wordt deze typologie weergegeven:

Figuur 2.1 Typen van beleidsproblemen

		zekerheid over kennis	
		hoog	laag
consensus over normen	hoog	Getemde of gestructureerde problemen	(On-)tembare of matig gestructureerde problemen
	laag	(On-)tembare of matig gestructureerde problemen	Ongetemde of ongestructureerde problemen

Bron: Hoppe, van de Graaf (1989)

Deze matrix kan als volgt toegelicht worden. Binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen is een vrij algemeen aanvaarde definitie van een probleem “de kloof tussen een norm of principe én een voorstelling van een bestaande situatie of te verwachte situatie” (Derry, 1984; van de Graaf & Hoppe, 1989:46). Onder invloed van Wildavsky e.a. hebben aanhangers van de argumentatieve beleidsanalyse deze definitie uitgewerkt in twee dimensies: de mate van zekerheid over kennis of informatie én de mate van consensus over de normen of principes. Aangezien in praktijk vaak niet zeker is of de situatie door betrokken actoren op dezelfde wijze wordt waargenomen is er onzekerheid over de mate van kennis. Dit geldt evenzeer voor de wijze waarop tegen normen of principes wordt aangekeken. In de praktijk is er vaak geen overeenstemming over normen omdat actoren denken vanuit verschillende referentiekaders en levensbeschouwelijke systemen. Toch wordt tegelijkertijd erkend dat de bestaande of een te verwachte situatie een probleem oplevert. Door combinatie van deze twee dimensies ontstaan vier typen van problemen:

- Getemde of gestructureerde problemen, waarbij consensus bestaat over de normen of principes en zekerheid over de benodigde kennis (veelal technische problemen). Hierbij worden zowel de doelen als de middelen onderschreven.
- (On-)tembare of matig gestructureerde problemen, waarbij consensus bestaat over de normen of principes, maar weinig zekerheid over de benodigde kennis (veelal wetenschappelijke problemen). Hierbij worden doelen wel, maar de middelen (nog)

niet onderschreven. Er is hier ook duidelijk of een probleem niet kan worden opgelost (ontembaar is).

- (On-)tembare of matig gestructureerde problemen, waarbij weinig consensus bestaat over de normen of principes, maar veel zekerheid over de benodigde kennis (veelal ethische problemen). Hierbij worden de doelen niet, maar de middelen wel onderschreven.
- Ongetemde of ongestructureerde problemen, waarbij weinig consensus is over de normen of principes en weinig zekerheid over de benodigde kennis (veelal politieke problemen). Hierbij worden zowel de doelen als de middelen niet onderschreven.

Problemen worden door de aanhanger van de argumentatieve beleidsanalyse evenals de interpretatieve en kritische onderzoeksstromingen dus als sociale constructies beschouwd en niet als objectieve waarneembare feiten. Hoogstens kan een probleem als intersubjectief worden vastgesteld. Of doordat er bij veel actoren zekerheid is over de kennis van een bepaalde situatie. Of doordat er bij veel actoren overeenstemming is over de normen van waaruit men de situatie beoordeeld. Of doordat er bij veel actoren zowel sprake is van zekerheid over de feiten als overeenstemming over de normen.

Een laatste kenmerk van de argumentatieve beleidsanalyse betreft het eclectisch gebruik van instrumenten, theorieën en benaderingen. Ook de argumentatieve beleidsanalyse is zeer beïnvloed door postmodernistische en postpositivistische opvattingen. Daarom keert zij zich tegen de hoge verwachtingen die de gangbare onderzoeksstromingen hebben gewekt door gebruik van theorieën en instrumenten waarmee een logisch, consistent, systematisch gefundeerd(e) beleid en uitvoering wordt gepretendeerd (Hoppe & Peterse, 1998: 3). Zoals eerder gezegd beziet zij gebruik van analyse-technieken en theorieën niet als waarde vrij, maar als waarde geladen. Daarom pleit zij evenals sommigen binnen de narratieve beleidsanalyse voor een eclectisch gebruik van methoden, theorieën en instrumenten. Naast het eigen idioom van argumentatie en retorica wordt daarom geput uit het repertoire en instrumentarium van de hermeneutisch-interpretatieve stroming, de kritische benadering en uit het kritisch-rationalisme. In tegenstelling tot andere aanhangers van de narratieve beleidsanalyse verwerpt zij echter het uitgangspunt van de onoplosbaarheid van maatschappelijke vraagstukken of het verbeteren van de menselijke conditie. Door vast te houden aan de oplosbaarheid van problemen en verbetering van de kwaliteit van het leven blijven de argumentatieve beleidsanalisten en sommige aanhangers van de narratieve beleidsanalyse (Roe, Schön en Rein) voor een deel trouw aan modernistische idealen van de Verlichting. Zij beschouwen in tegenstelling tot de postmodernisten de Verlichting niet als een vergissing, maar als een onvoltooid project (Hoppe, 1998: 24,25).

In deze scriptie ga ik probleemstelling en onderzoeksvragen behandelen vanuit de boven geschetste argumentatieve benadering. Dit doe ik met behulp van het evaluatiemodel van Fischer, een Amerikaanse beleidswetenschapper en methodoloog, tevens een belangrijke representant van de argumentatieve benadering. Voor ik overga tot een theoretische uiteenzetting van het model van Fischer wil ik mijn keuze voor de argumentatieve benadering en Fischers model toelichten.

1. In de eerste plaats deel ik hun kritiek op de methoden, theorieën en instrumenten van de empirische-analytische benadering, interpretatieve en kritische stromingen. De hoge verwachtingen die deze benaderingen geschapen hebben worden door een complexe, weerbarstige en ambigue onderzoekspraktijk vaak gelogenstraft. De vertekening die daardoor ontstaat herken ik ook mijn in mijn werk als auditor. Ik onderschrijf dan ook grotendeels de postmoderne en postpositivistische kritiek.
2. Voorts ben ik het eens met hun fundamentele kritiek op de vermeende neutraliteit van benaderingen, theorieën, instrumenten. De keuze voor bepaalde benaderingen, theorieën en instrumenten speelt zich onvermijdelijk af in een waarde gebonden context die invloed uitoefent op die keuze. Daardoor is een standpunt van een waarde vrije wetenschap een onmogelijk vertrekpunt voor onderzoek. De argumentatieve beleidsanalyse attendeert op een noodzakelijk besef van waarde geladenheid van onderzoek waardoor een permanent kritisch bewustzijn van de onderzoeker wordt verlangd.

3. Verder deel ik hun pleidooi voor een eclectische aanpak bij het verrichten van onderzoek. Enerzijds omdat uit hun scherpe kritiek op de waardegeladenheid mijns inziens volgt dat een eclectische benadering als wetenschappelijke attitude eigenlijk een *conditio sine qua non* geworden is. Anderzijds omdat bij een keuze voor een instrumentele én methodologische/theoretische triangulatie respect voor op verschillende wijze verkregen waarheden voorop blijft staan.
4. Uitdagend en interessant (essentieel) aan de argumentatieve benadering vind ik echter dat zij problemen van 'vles en bloed' en het streven naar gelegitimeerde oplossingen weer in het brandpunt van het beleids- en bestuurswetenschappelijke blikveld plaatsen. De argumenten die daarvoor aangevoerd worden vind ik over het algemeen sterker dan de bestuurskundige pleidooien om hoofdzakelijk beleids- en besluitvorming, uitvoeringprocessen en de handhaving van 'relationships' te bestuderen omdat de oplosbaarheid van problemen moeilijk meetbaar is en op politieke (niet-wetenschappelijke) oordelen berust (Vickers, Lindblom)⁹. In de eerste plaats kunnen tegen dat laatste standpunt een aantal normatieve argumenten ingebracht worden. Roe voert bijvoorbeeld aan dat de belofte van de beleidsanalyse de bijdrage aan de oplossing van grote maatschappelijke problemen zoals armoede, honger, onderdrukking of milieuvervuiling vormt. Deze bijdrage is volgens hem ook het succesbepalende criterium van het bestuurskundige vak (Speersma, 2001). Hoppe en Ringeling¹⁰ trekken de accentuering van probleem oplossen breder en stellen dat de oriëntatie op problemen en oplossingen voor de beleids- en bestuurswetenschappen in het algemeen geldt:

Voor beleidswetenschappers als Fischer (1995), Schön en Rein (1994) en voor ons betekent dit dat de analyse van conflicterende benaderingen van het beleidsprobleem tot de 'kerntaken' van beleidswetenschappelijk onderzoek moet worden gerekend. Dit betekent, in tegenstelling tot de 'mainstream'-opvatting, dat het niet langer mogelijk is afstand te bewaren tot de controverse, maar dat de wisselwerking tussen opvattingen over de 'feitelijke situatie' en de waarden die in het geding zijn, moet worden bestudeerd (Hoppe, 1998:54,55).

Ringeling verwijst naar de oorsprong van de bestuurskunde in Europa en Amerika:

Zowel in de Amerikaanse als Europese traditie stond de oplossing van problemen centraal ... Bestuurskundigen zijn toepassingsgericht bezig. Zij proberen verschillende rationaliteiten niet alleen te begrijpen, maar ook met elkaar te verzoenen en waar nodig tegen elkaar af te wegen. Een bestuurskunde opleiding die hen daar niet op voorbereidt, is van weinig betekenis. Een bestuurskunde die met problemen van toepassing geen weg weet, is weinig waard (Ringeling, 1997: 92-103).

In de tweede plaats voeren Hoppe, Fischer, Brandenburg, Schön & Rein, Dunn e.a. ook empirische argumenten aan om de probleem- en oplossingsgerichte aanpak als centraal element binnen de bestuurs- en beleidswetenschappen te benadrukken (Hoppe, 1987: 40;1993: 85-98; Schön & Rein, 1994: 63-161; Brandenburg, 1998: 70). Hoewel veel problemen als 'wicked', 'ongestructureerd' of 'ongetemde' problemen aangeduid worden en daardoor niet oplosbaar zijn, bestaat er een bepaalde groep problemen - getemde problemen – waarvan verdedigd kan worden dat ze ofwel in historische ofwel in actuele zin zijn opgelost. Bovendien kan bij ongetemde problemen, wicked problems of ongestructureerde problemen vooruitgang worden geboekt in de identificatie, bediscussie en formulering van deze problemen, doelen, middelen en resultaten. Daardoor kunnen waarborgen voor probleemoplossingen op termijn ontwikkeld worden.

5. Door de nadruk op argumentatie en retorische middelen denk ik dat de argumentatieve beleidsbenadering een zinnige bijdrage kan leveren aan deze identificatie van problemen, beraadslaging en formulering van problemen, doelen, middelen en resultaten. Gedurende dit gehele beleidsvoeringsproces spelen namelijk oordelen een rol. Aangezien oordelen in de beleidspraktijk altijd gevormd worden vanuit verschillende waardeoriëntaties en gebaseerd zijn op verschillende soorten kennis kan argumentatie een (abstractere) medium zijn om tot meer gedeelde (overeenkomstige) werkelijkheidsinterpretaties te komen. Argumentatie probeert op een abstracter niveau via argumentatieschema's tot een debat over verschillende waarden en kennis te komen ten behoeve van een gedeelde (intersubjectieve) uitspraak over de werkelijkheid. Daarbij gaat het niet zozeer om ware en zekere uitspraken, maar eerder om een bereidheid te leren of erkennen waarom bepaalde uitspraken meer superieur zijn dan andere uitspraken en argumenten. Argumentatie legt dit proces van herkenning en erkenning bloot. Door gedeelde werkelijkheidsinterpretaties (overeenstemming over waarden, overeenstemming over kennis) ontstaan voorwaarden voor

samenwerking om gedeelde probleemdefinities op te lossen.

6. Fischers evaluatiemodel is daarbij met name relevant om twee redenen. Ten eerste geeft het model de mogelijkheid tot beschrijving van verschillende argumentaties van verschillende actoren gedurende verschillende fasen van het beleidsproces. Ten tweede reikt Fischers model ook criteria aan om tot een vergelijking en beoordeling van deze argumentaties te komen. De veronderstelling achter dit model is dat indien beoordelingen van beleid, resultaten en problemen vanuit verschillende waarden en kennis op alle evaluatieniveaus tot gedeelde werkelijkheidsinterpretaties leiden, problemen in een bepaalde mate als opgelost beschouwd kunnen worden, dan wel dat oplossingen van problemen beter mogelijk zijn geworden. Het is uiteraard de vraag of deze veronderstelling waar is. Ik zie het als doel van deze scriptie na te gaan a) of en wanneer beleidsproblemen inderdaad in een bepaalde mate al dan niet als opgelost kunnen worden beoordeeld, b) of Fischers evaluatiemodel een geschikt model is en bruikbare criteria aanlevert om de mate van oplosbaarheid van een beleidsprobleem te kunnen beoordelen, in het bijzonder als dit evaluatiemodel wordt toegepast op een concrete beleidscasus.

2.4 *Het evaluatiemodel van de Amerikaanse beleidswetenschapper en methodoloog Frank Fischer*

2.4.1 *Fischers kritiek op de methodologische veronderstellingen in bestaande beleidsevaluaties`*

Frank Fischer is een van de beleidswetenschappers die behoort tot de zogenoemde school van de 'argumentatieve wending' of 'post-positivistische benadering'. In twee boeken van zijn hand, *Politics, Values and Public Policy* (1980) en *Evaluating Public Policy* (1995), heeft hij een pragmatisch evaluatiemodel ontvouwd en methodologisch onderbouwd waarmee op systematische wijze empirische en normatieve beoordelingen van beleid tot een zo volledig mogelijke beoordeling kunnen worden verenigd (1995: 227). Aanleiding voor dit alternatieve beleidsevaluatie model is de kritiek van Fischer e.a. op het eenzijdig gebruik van positivistische uitgangspunten binnen de sociale wetenschappen. In het bijzonder richt zich zijn kritiek op de overwegend positivistisch-behaviouristische aanpak in beleidswetenschappelijk onderzoek en de negatieve uitwerking daarvan op het gebruik van die onderzoeksuitkomsten in praktijk.

Volgens Fischer is het positivisme in de sociale wetenschappen gefundeerd op concepten en methoden die geleend zijn van de positivistische verklaringswijze in de natuurwetenschappen. Vertaald naar de sociale wetenschappen probeert positivistische wetenschap generaliseerbare kennis op te leveren ongeacht sociale en historische contexten, gemeenschappen, samenlevingen en culturen. De sociaal-wetenschappelijke onderzoeker behoort zich te richten op de observeerbare, niet subjectieve kant van menselijk gedrag om daarmee oorzaken en gevolgen bloot te leggen die sociaal gedrag zouden beheersen en kunnen verklaren. Waarden en waardeoordelen zijn subjectieve uitspraken gebaseerd op irrationele veronderstellingen zoals persoonlijk geloof, overtuiging of smaak en zijn als zodanig dus onbewijsbaar. Daarom behoren waarden dus buiten het wetenschappelijk-methodologische domein gehouden te worden. Empirische bevindingen daarentegen moeten vervolgens omgevormd worden in wetmatige uitspraken of beweringen die door objectieve onderzoekers weer getoetst zouden kunnen worden (1980: 19;1995:15). Daarmee, zegt Fischer, veronderstelt de positivistisch ingestelde wetenschapper een sociale werkelijkheid die ergens buiten de onderzoeker bestaat en die neutraal kan worden onderzocht. Er wordt uitgegaan van een strikte scheiding van feiten en waarden:

As such, knowledge about it can be derived independently of the actor's sense perceptions or emotional framework. Moreover, the objectivity of such knowledge can be tested through controlled observation and the principles of formal logic, induction and deduction. The truth of a hypothesis, measured as validity and reliability, can be verified by evidence gathered by a neutral investigator from the objective world of facts (1980: 20).

Alleen deze op wetmatige uitspraken gebaseerde kennis ('propositional knowledge') zou in de beleidswetenschappen als 'wetenschappelijk' mogen worden aangeduid. Bovendien, vult Fischer aan, vormt productie van dergelijke wetmatige kennis de achtergrond voor het geloof dat sociale wetenschappen betrouwbare empirische gegevens kunnen leveren ter oplossing van sociale problemen.

Binnen de beleidswetenschappen komt deze positivistische wetenschapsopvatting van scheiding tussen feiten en waarden tot uiting in het volgende gangbare model van besluitvorming, het 'rationele actor model.' Fischer vat dit model in vijf methodologische stappen samen:

1. besluitvormers identificeren op empirische gronden het bestaan van een probleem;
2. besluitvormers formuleren doelen en doelstellingen die tot een gunstige oplossing van het probleem leiden;
3. besluitvormers bepalen de relevante effecten en waarschijnlijke effecten van verschillende oplossingsmogelijkheden/richtingen: doel-middelrelaties;
4. besluitvormers kennen aan elk effect een bepaalde waarde in termen van kosten en baten toe;
5. besluitvormers combineren informatie over effecten, waarschijnlijkheden, kosten en baten en kiezen de meest effectieve en efficiënte oplossingsmogelijkheid.

De positivistische wetenschapsopvatting heeft er daarnaast binnen de beleidswetenschappen toe geleid dat niet alleen een scheiding van feiten en waarden wordt toegepast, maar ook een bewuste scheiding tussen beleidswetenschap (beleidsadviseurs) én het politieke bedrijf (politieke besluitvormers) is gecreëerd. Deze rolverdeling komt in het bovengenoemde rationele actor model eveneens tot uitdrukking. De beleidsadviseur beperkt zich tot verzameling en onderzoek van bevindingen, de politieke besluitvormer interpreteert de feiten en kiest welke zij van belang of waarde acht. Of andersom, de politieke besluitvormer kiest de waarden waarbinnen de beleidsadviseur zich richt op de bijdrage van programma's en instrumenten ter realisering van deze waarden.

Fischer vindt dat deze positivistische vertaling in de beleidswetenschappen het beleidsonderzoek gereduceerd heeft tot een middel dienstbaar aan een technocratische wijze van besluitvorming, omdat alleen acht wordt geslagen op maatstaven als effectiviteit en efficiëntie:

Vexing economic and social problems are interpreted as issues in need of improved management and program design; their solutions are to be found in the application of the technical decision approaches that have defined the policy sciences (1995: 11).

Op beide positivistische uitgangspunten nu heeft Fischer fundamentele kritiek. Die werkt hij als volgt uit.

Het eerste fundamentele punt van bezwaar richt zich op de veronderstelling dat feiten streng gescheiden moeten en kunnen worden van waarden. Zowel uit de hoek van fenomenologische aanhangers binnen de sociale wetenschappen als vanuit de politieke filosofie, betoogt Fischer, wordt ernstig betwijfeld of met een natuurwetenschappelijke bril op waardegeladen sociale problemen geobserveerd en verklaard kunnen worden.

Van fenomenologische zijde wordt deze veronderstelling weersproken omdat ten onrechte objectieve, empirische methoden worden toegepast op subjectieve problemen van de sociale werkelijkheid. De fysieke werkelijkheid heeft geen intrinsieke betekenisstructuur d.w.z. betekenissen worden niet door onderzoeksobjecten voor-geselecteerd en voor-geïnterpreteerd. De onderzoeker kan dus uit eerste hand, d.w.z. van buitenaf bepalen welke feiten van belang zijn voor zijn onderzoeksdoel. Aan de sociale werkelijkheid kleeft echter wel een betekenisstructuur. De sociale wetenschapper kan niet van buitenaf betekenissen toekennen welke feiten van belang zijn voor de eigen doelen van een onderzochte persoon. De onderzochte persoon heeft al een bepaalde betekenis, een interpretatie van de werkelijkheid geconstrueerd. De sociale wetenschapper kan alleen uit tweede hand een betekenis aan een onderzoekspersoon toekennen namelijk door een sociale constructie te maken van de sociale constructie die de onderzoekspersoon al heeft (1980: 31-32). Door uit te gaan van een scheiding van feiten en waarden en deze scheiding door te voeren in onderzoeksmethoden en technieken wordt systematisch de rol van betekenissen en gezichtspunten in de respons van onderzoekspersonen verwaarloosd:

Rather than drawing on these inherent meanings and points of view to help explain social behaviour, positivists tend to construct explanatory models that implicitly *impute* assumptions and value judgements to the social actors. That is, instead of incorporating the social actors' own understandings of the social situation into their explanatory models, positivists tend themselves to attribute the motives and goals to the actors (1995: 15).

Volgens de fenomenologische zienswijze moet de sociale werkelijkheid daarom niet als een geheel van fysieke, meetbare objecten worden beschouwd, maar als een “organized universe of meanings” die de sociale werkelijkheid normatief structureert. In tegenstelling tot de positivistische wetenschapsopvatting gaat het bij de fenomenologische invalshoek niet om ‘oorzakelijke verklaringen’ - gericht op empirische verklaring en voorspelling van feiten - maar om ‘doelverklaringen’ gericht op het begrijpen of interpreteren van feiten. Ter illustratie van deze zienswijze wordt verwezen naar de rechtszaal. Rechters schrijven niet op voorhand bepaalde redenen en motieven toe aan een verdachte, maar trachten door het horen en interpreteren van verschillende percepties, ondersteund of ontkracht door documenten, schriftelijke en mondelinge verklaringen, een uitspraak over de feiten te doen. Die interpretatie is een rationeel proces, alleen gevat in ‘redenen’ in plaats van in termen van ‘oorzaken’. Interpretatieve verklaring is dan ook niet een partijdig, intuïtief of irrationeel proces, maar een proces van wederzijds begrip door middel van leren. Uitspraken worden niet zozeer verkregen door strenge wetenschappelijke eisen van empirische toetsing als wel door een uiteenzetting van redenen en beoordeling van argumenten (1980: 31-34).

Van de zijde van de politieke filosofie wordt de fenomenologische kritiek op de positivistische uitschakeling van de betekenissen die onderzoekspersonen aan feiten toekennen onderschreven. In het bijzonder geldt hun kritiek volgens Fischer de veronachtzaming van waardeoordelen die aan betekenissen verbonden zijn. Het is volgens politieke filosofen niet mogelijk een feit te creëren, bijvoorbeeld een (politieke) handeling te verrichten of na te laten, zonder daarover een waardeoordeel te hebben. Een feitelijke handeling en een waardeoordeel zijn onverbrekkelijk met elkaar verbonden. Echter politieke filosofen wijzen ook op het gevaar dat onderzoeksuitspraken bij de fenomenologische zienswijze teveel kunnen gaan samenvallen met de werkelijkheidsinterpretatie van de onderzoekspersoon:

By emphasizing the social actor's value judgments the phenomenologist formulates an analysis that is trapped in the conceptual framework of the actor's own society and historical setting. The result is social and historical relativity (1980: 38).

Om aan de relativistische valkuil te ontkomen dat weergave van de interpretaties van onderzoekspersonen uitspraken over de feiten domineren, moeten volgens de politieke filosofie onderzoekers zelf ook waardeoordelen over het onderzochte onderwerp maken. Volgens de politieke filosofie, zegt Fischer, is het de taak van de onderzoeker om basiswaarden die achter die interpretaties liggen bloot te leggen en deze verzwegen veronderstellingen kritisch te beschouwen op houdbaarheid door afweging van sterke en minder sterke argumenten:

The pursuit of basic values that lie beneath everyday belief systems requires a special diagnostic tool. The basic analytical tool is an ideal model of society. Employing intuition, insight, and imagination, the political philosopher's primary task is to construct an ideal model of society that provides evaluative standards or principles against which empirical reality can be judged. The justification of such ideal constructions - for example, Plato's Republic, Hobbes Leviathan, or Marx communist society, along with their respective moral principles - is established if they pass the test of generalization or universalization. The moral principle that can be generalized is one that is free of logical inconsistencies and self-contradictions. It is the principle that can be demonstrated to hold in all cases, not allowing for exceptions (1980: 38).

Volgens een speciale stroming binnen de politieke filosofie zou deze kritische analyse van waarden zich in het bijzonder moeten richten op een praktische bestudering en bediscussiëring van waardeoordelen in alledaags taalgebruik. Daarmee zou zowel rekening worden gehouden met een altijd wijzigende context van waarden ¹¹als met de insluiting van zoveel mogelijk diverse opinies of waardeoordelen door verschillende groepen uit de samenleving in plaats van alleen het politieke of bestuurlijke circuit.

Rather than entities located 'out there,' which can be abstracted from specific empirical relationships, values are part of the conceptual system (or world view) employed in constructing - and reconstructing- the social world of which they are a part. As such, they can be properly understood only from within a particular social context or situation (1980: 46).

Fischers tweede fundamentele punt van bezwaar richt zich tegen de vermeende technocratische scheiding tussen beleidsonderzoekers en politieke besluitvormers. Fischer constateert dat een dergelijke scheiding in praktijk niet voorkomt en ook onwenselijk is. De consequentie is anders dat

grote groepen van de samenleving uitgesloten blijven worden van het beleidsproces en dat alleen noncontroversiële problemen bestudeerd zullen worden. In praktijk blijken beleidsevaluaties echter juist een belangrijk onderdeel of instrument van politieke krachten te zijn zoals van partij-elites, denktanks, technocratische elites om bepaalde waarden te agenderen, te consolideren of naar de achtergrond te dringen. Politieke en technocratische elites ontdekken dat dezelfde empirisch-analytische technieken waarmee een beleid positief kan worden beoordeeld, ook ingezet kunnen worden om vaak hetzelfde beleid negatief te evalueren (1995: 5). Positivistische sociale wetenschappers slaan volgens Fischer dus te weinig acht op het feit dat waarden zelf instrument of uitkomst zijn in het proces van beleidsvorming in plaats van enkel een leidend uitgangspunt aan het begin van een beleidsproces (1995: 17; Majone, 1989: 24): “Policy argumentation, in fact, began to sound much more like political debate than like the science-based discourse it has long endeavored to be.” (1993: 32)

Meer en meer wordt deze vermeende technocratische scheiding tussen beleidsonderzoek en politiek ontmanteld als ideologisch gereedschap vermomt als wetenschap. “For many, policy analysts began to behave more like lawyers than scientists, merely advancing arguments that suited the needs of their clients.” (1995:9)

Voor Fischer is deze ‘demystificatie’ van wetenschappelijke, technocratische deskundigheid als een niet-neutrale taal ten opzichte van politieke besluitvorming een eerste stap tot democratisering van politieke oordeelsvorming in het openbaar bestuur. Door benadrukking van de feitelijke vermenging van wetenschappelijke deskundigheid en politieke beoordeling ontstaat volgens Fischer de mogelijkheid om burgers in de samenleving meer te betrekken bij de bediscussiëring, beargumentering en beoordeling van beleid. Daarmee wordt voorkomen dat beleidsvraagstukken een aangelegenheid blijven van partijpolitieke en technocratische elites. Dit is de kern van de ‘post-positivistische’ benadering (1993:36-37).

2.4.2 *Theoretische invloeden op Fischers alternatieve methodologie voor beleidsevaluaties*

Deze twee fundamentele punten van kritiek grijpt Fischer aan om te komen tot een alternatieve methodologie voor beleidsevaluaties. Hij opteert voor een multimethodologische aanpak waarbij zowel recht wordt gedaan aan de empirische-analytische verklaringswijze (positivisme), aan de interpretatieve verklaringswijze (fenomenologie) en aan de waardenkritische verklaringswijze (politieke filosofie). Hij wil kortom empirische en normatieve beoordelingen met elkaar verenigen om te komen tot een meer vollediger beoordeling van problemen waar overheidsbeleid zich op richt (1980: 51-56) De vraag die hij nu in zijn boeken probeert te beantwoorden is of er een methodologische basis gevormd kan worden voor een systematische beargumentering van (politieke) waardeoordelen. Hoe te komen tot criteria waarmee ook rationeel gedebatteerd kan worden over waardeoordelen? Hoe kan dan tot een praktische methodologie gekomen worden die zowel empirische als normatieve waardeoordelen integreert (1980: 56,82)?

Voor de beantwoording van deze vraag maakt Fischer gebruik van de inzichten van Jürgen Habermas, Stephen Toulmin en Paul Taylor.

In de eerste plaats is daarvoor de invloed van Habermas van belang. Fischer neemt een aantal inzichten van Habermas over. Hij volgt Habermas in zijn onderscheid tussen empirische-theoretische kennis gericht op verklaring van oorzakelijke relaties tussen feiten én fenomenologische praktische sociale kennis gericht op waarden en normen van sociaal handelen. Volgens Habermas moet theoretische kennis gevalideerd worden in het alledaagse leven door een normatief debat tussen onderzoekers, politici en burgers waarin de deelnemers rationele, inhoudelijke argumenten aanvoeren voor de aanvaarding van een geldige uitspraak of oordeel. Die validering van kennis kan alleen gerealiseerd worden door een aanvaardbare consensus te bereiken tussen alle betrokken actoren in de samenleving. Indien bepaalde feitelijke kennis en waarden ingebracht door bepaalde groepen uit de samenleving buiten de discussie wordt gehouden kan dit proces leiden tot een ‘valse’ consensus en geen geldige kennis meer opleveren. (1980: 80).

In an ideal political discourse, the “bracketed” validity claims of factual assertions and normative recommendations become the exclusive objective of the discussion. There are no restrictions on who participates or what themes and

contributions may be submitted to test the validity of the goals or norms in question. The only force in the discourse would be the “force of the better argument (1980:93).

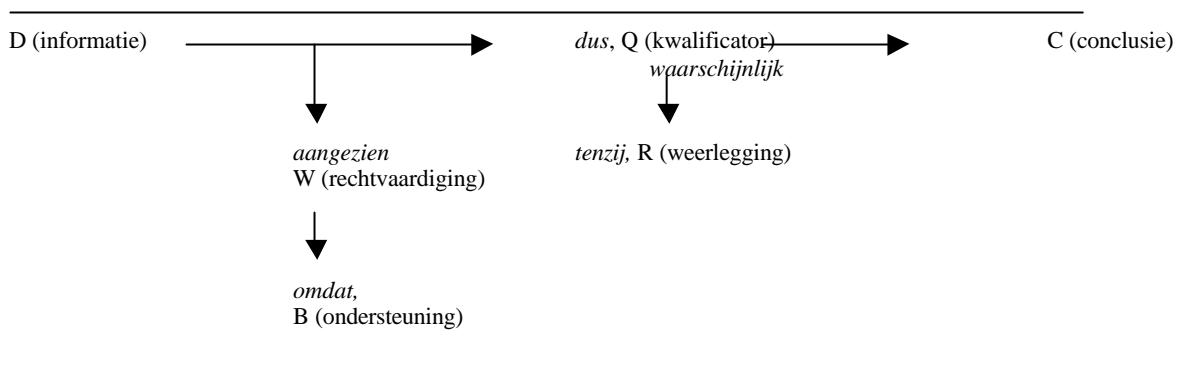
Habermas concludeert vervolgens dat een dergelijk machtsvrije, ongedwongen discussie kan uitmonden in een consensus die uitdrukking is van een rationeel gevormde publieke wil voor (of tegen) een bepaald beleid. Hoewel Fischer de relatie tussen inhoudelijke argumentatie en alledaagse discussie een belangrijk uitgangspunt vindt voor een praktisch model van beleidsevaluatie, acht hij Habermas conclusie en uitwerking van de ideale machtsvrije discussie te abstract en onbruikbaar (1980: 94;1995: 237).

In praktisch opzicht brengen de inzichten van Toulmin Fischer een stuk verder. Toulmin onderstreept het verschil tussen de functies van wetenschappelijke discussies en normatieve, alledaagse discussies. Bij wetenschappelijke oordelen staan verandering van verwachtingen over wat is of zal gaan gebeuren centraal. Daarentegen zijn morele of politieke, inhoudelijke beoordelingen gericht op verandering van gevoelens, gedrag en beslissingen over wat zou behoren te gebeuren. In deze alledaagse discussies gaat het om (inhoudelijke) argumenten die meer overtuigend zijn dan andere (inhoudelijke) argumenten ten overstaan van een publiek. Volgens Toulmin regeren er bepaald informele logische regels tijdens de uitwisseling van formeel logisch opgebouwde argumenten die bepalen waarom sommige argumenten beter zijn dan andere. Evenals wetenschappelijk discussies zijn normatieve discussies rationeel van karakter omdat daar standpunten ondersteund worden door een bepaalde *wijze* van argumenteren. Het gaat niet alleen om deductie en inductie, maar evenzeer om de juistheid van argumenten voor een bepaald standpunt afhankelijk van een alledaagse, inhoudelijke sociale context. De in deze specifieke context geldende sociale gewoonten en afspraken beheersen de informele logische regels die de juistheid van een argument voor een standpunt bepaalt. Uiteindelijke doel van normatieve beoordelingen of discussies vormt het bereiken van een sociale harmonie tussen de verschillende betrokken individuen:

Learned and shared by members of the community, the application of these rules permits certain normative conclusions to be deduced from factual evidence. This is not the rigorous kind of inference employed in formal logic, but it is capable of deriving normative judgements from descriptive statements. (...) In a practical judgment, the conclusion is based on a warranted inference derived from facts that serve as reasons in the social practice.” (1980: 97)

Voor Fischer is de kracht van Toulmins inzichten nu dat alledaagse uitspraken een meer ‘voorlopig’ karakter behouden dan wetenschappelijke uitspraken, omdat de wijze van rechtvaardiging door middel van argumenten meer open blijft voor nuancering, correcties of weerlegging. Tegelijkertijd heeft Toulmin aannemelijk gemaakt dat een normatieve beoordeling of discussie rationeel gevoerd kan worden zonder enkel afhankelijk te zijn van formele logische criteria (1980: 95-98; 1995: 229-230). Vooral van praktisch belang voor Fischers vraagstelling is echter het model dat Toulmin van de informele logische structuur van (inhoudelijke) argumentatie gemaakt heeft. Dit model bestaat uit zes elementen: Data (informatie), Warrant (rechtvaardiging, motivering), Claim (uitspraak of conclusie), Qualifier (kwalificator), Rebuttal (weerlegging of voorbehoud) en Backing (ondersteuning).

Figuur 2.2 Toulmins argumentatiemodel: de structuur van een inhoudelijk argument



Bron: Fischer (1995)

D(ata), W(arrant) en C(laim) verwijzen naar de formele logische structuur van wetenschappelijke uitspraken namelijk naar achtereenvolgens de minor-premissie, de major-premissie en de conclusie¹² ookwel aangeduid als ‘formeel syllogisme’. Toulmin vult deze onvolledige argumentatieve structuur aan door informele logische criteria toe te voegen zoals die gebruikt worden in het alledaagse gesprek. Q(ualifier) en R(ebuttal) en B(acking) verwijzen naar deze informele logische structuur van argumentatie waardoor een alledaagse rechtvaardiging voor de eerder ingebrachte argumenten in relatie tot de context wordt gegeven. Daarbij nuanceert Q (de kwalificator) de eerder gedane uitspraak in termen van vermoedelijk en waarschijnlijk en vormt R (de weerlegging) een voorbehoud of uitzonderingsgrond. Daardoor karakteriseren Q en R het voorlopige en contextuele karakter van de aangevoerde inhoudelijke argumenten. B ten slotte, vormt de ondersteuning voor het eerder aangedragen verdedigende argument (de Warrant).

Fischer heeft echter kritiek¹³ op Toulmin's uitwerking van de ondersteuning (backing) van de aangedragen argumenten (warrant). Toulmin vindt immers dat een normatieve discussie gericht is op sociale harmonie en dat de rechtvaardiging hiervan een ander soort onderzoek veronderstelt. Fischer daarentegen wil binnen zijn praktische methodologie voor beleidsevaluaties ook de sociale gewoonten en afspraken zelf ter discussie kunnen stellen.

Met behulp van Taylors ‘logica van een normatieve discussie’ bouwt Fischer het model van Toulmin verder uit tot meer precieze en bruikbare regels voor een rationele beoordeling van empirische en normatieve uitspraken. (1980: 96-98,111;1995: 231). Niet alleen Habermas en Toulmin, ook Taylor concentreert zich op de informele logica van oordelen in het gewone of alledaagse spraakgebruik. Taylor richt zich op een volledige rechtvaardiging van een oordeel in het bijzonder de ondersteuning van een rechtvaardigend argument (de Warrant). Volgens zijn werkwijze moeten de sociale gewoonten en afspraken die de alledaagse context van een bepaald te beoordelen onderwerp regeren, onderworpen worden aan twee essentiële maatstaven:

1. *Relevantie* d.w.z. wat maakt een argument relevant ten opzichte van het oordeel of een conclusie? Relevantie vestigt de aandacht op de contextuele criteria die binnen een bepaald gezichtspunt - bijvoorbeeld het politieke beleidsdomein - van belang zijn. Deze achterliggende ‘waardesystemen’ of ‘referentiekaders’ (‘frames’) vormen de regels en principes voor de geldigheid van een argument ten opzichte van een uitspraak. Relevantie regels (‘rules of relevance’) als de utiliteitsregel en de generalisatieregels toetsen respectievelijk welke gevolgen een bepaald waardesysteem heeft en of het waardesysteem algemeen toepasbaar is.
2. *Geldigheid* d.w.z. wat maakt een argument tot een juiste of geldige ondersteuning van het oordeel of conclusie? Hoewel elk gebied - politiek, moreel, esthetisch, juridisch etc. - door eigen regels en vertrekpunten beheerst wordt gelden er ook algemene regels van logische gevolgtrekking (‘rules of valid inference’). Het betreft hier een aantal logische regels met betrekking tot uitzonderingen, tegenstrijdigheid en dominantie (1980: 112 -125).

Toetsing van de waardesystemen en de daarop gebaseerde sociale context aan deze twee maatstaven leidt volgens Taylor naar verschillende achterliggende basis- of fundamentele waarden. Zowel Fischer als Taylor onderkennen dat het hier niet om vaste basiswaarden gaat die empirisch bewezen zouden kunnen worden, maar eerder om variabele, concurrerende basiswaarden die afhankelijk van de specifieke context steeds in een ander (ruil)evenwicht (‘trade-off’) met elkaar komen te staan. Fischer verwijst ter illustratie van deze basiswaarden naar een door Leys vervaardigd schema van verschillende groepen waarden zogenaamde ‘basiswaardenclusters’(zie tabel 2.1). Leys heeft deze basiswaarden overzichtelijk in kaart gebracht en gegroepeerd in clusters van basiswaarden.

Tabel 2.1

Verschillende basiswaarden in samenhang naast elkaar geplaatst in zogenaamde ‘Basiswaarden Clusters’;

<u>Vrijheid en Zelfverwerkelijking</u> <i>Rationaliteit van het Individu</i> <i>Menselijke waardigheid en Integriteit</i>	
<u>Rechtvaardigheid en Overeenstemming</u> <i>Algemeen belang</i> <i>Logische Consistentie</i> <i>Orde en Planmatigheid</i>	<u>Wetmatigheid en Traditie</u> <i>Machtiging en Overeenkomsten</i> <i>Gewoonten en Precedenten</i>
<u>Overleving en Veiligheid</u> <i>Politieke Macht</i> <i>Vriend-Vijand Relaties</i> <i>Fysieke Bescherming</i>	<u>Gemeenschap en Broederschap</u> <i>Culturele en Sociale Richtingen</i> <i>Institutionele Loyaliteiten</i>
<u>Geluk en Maximale Tevredenheid</u> <i>Gewenste Resultaten</i> <i>Productie</i> <i>Efficiëntie</i>	

Bron: Wayne A.R. Leys, “The Value Framework of Decision-making” geciteerd in Fischer (1980)

Het belang van Taylors inzichten is volgens Fischer gelegen in een logische structuur die hij heeft gecreëerd voor een rationele beoordeling van evaluaties die feiten en waarden als een geheel opvatten (1980:114). Die structuur bestaat uit vier evaluatiefases opgedeeld over twee beoordelingsniveaus. Gedurende het doorlopen van de evaluatiefases verschuiven concrete empirische onderzoeksaspecten steeds meer naar hogere abstractie niveaus van normatieve vraagstukken. Om een volledige rechtvaardiging van een oordeel of uitspraak mogelijk te maken moeten de vier fasen van deze structuur geheel worden doorlopen (1980: 115,172).

Het eerste evaluatieniveau ‘first-order discourse’ beoordeelt uitspraken die gebaseerd zijn op criteria die verbonden zijn met het basiswaardensysteem van het onderwerp wat beoordeeld wordt. Dit niveau begint met een *verificatie-fase* waarin beoordeeld wordt of het te evalueren onderwerp in praktijk de criteria - doelstellingen, voorschriften, prestatie-indicatoren etc. - heeft verwezenlijkt die vooraf aan dat onderwerp zijn toegekend. Daarna volgt een *validatie-fase* waarin de relevantie van de criteria die zijn toegekend aan het onderwerp, beoordeeld wordt door vergelijking met alternatieve criteria uit hetzelfde basiswaarden-systeem én met de feitelijke contextuele situatie.

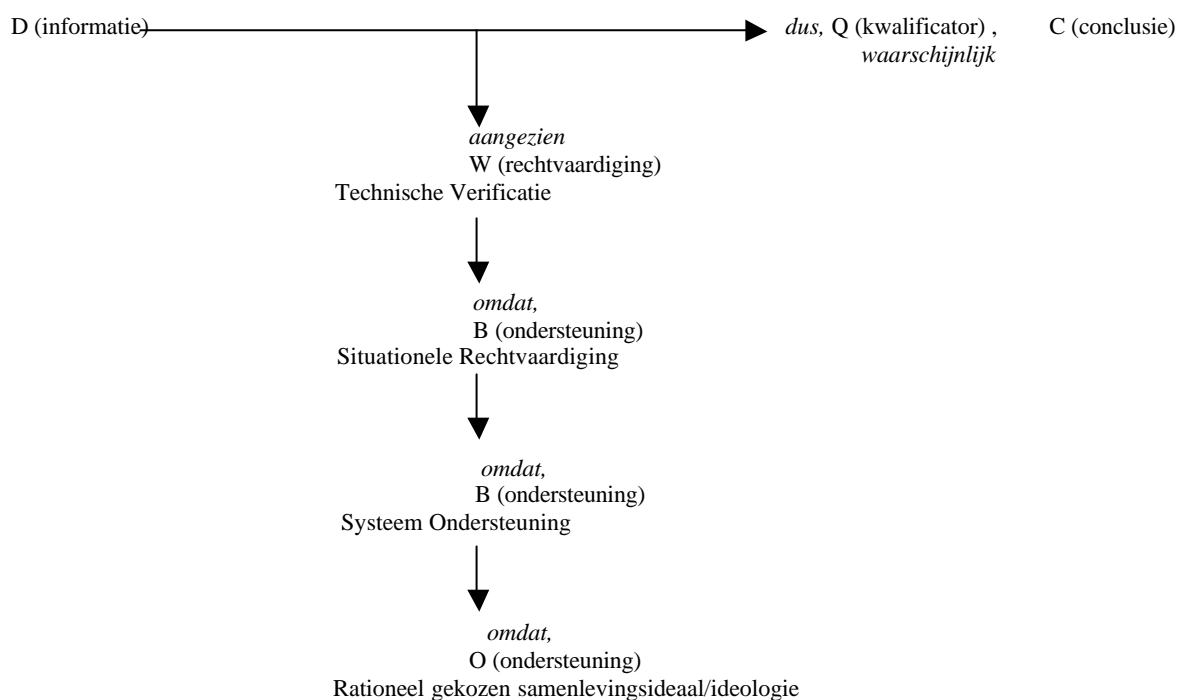
Op het tweede evaluatieniveau ‘second-order discourse’ worden de criteria van het basiswaardensysteem van het onderwerp zelf beoordeeld ten opzichte van andere basiswaardensystemen. Eerst wordt in de *vindicatie of rechtvaardigings-fase* de feitelijke (instrumentele) bijdrage van het basiswaardensysteem van het onderwerp getoetst aan de gekozen wijze van leven van een samenleving, d.w.z. een hiërarchisch geordend sociaal systeem van basiswaarden dat mensen als lid van een samenleving hebben aangenomen. Vervolgens wordt in de *rationele sociale keuze-fase* beoordeeld of de gekozen manier van leven in een samenleving tot stand is gekomen door een rationele, open en vrij besluitvormingsproces over het huidige en alternatieve sociale waardesystemen.

Het bijzondere van deze vierlagige evaluatiestructuur is volgens Fischer dat steeds empirische en normatieve gegevens en uitspraken ekaar kruisen, maar dat de empirische gegevens ten dienste staan van normatieve uitspraken (1980: 211). In tegenstelling tot de positivistische wetenschapsopvatting worden hier empirische gegevens en uitspraken steeds toegepast voor ondersteuning van normatieve oordelen in plaats van op impliciete wijze andersom (1980: 51).

2.4.3 Fischers methodologische procedure voor beleidsevaluaties van overheidsbeleid: een praktische of informele logica van evaluatieve vragen

Samen met de inzichten van Habermas en Toulmins argumentatiemodel heeft Fischer de evaluatiestructuur van Taylor vertaald naar een logische procedure van praktische evaluatieve vragen waarmee het onderzoek van beleidsoordelen vergemakkelijkt kan worden. Figuur 2.3 laat zien hoe Fischer de structuur van Taylor heeft overgeplant in het argumentatiemodel van Toulmin. Elke evaluatiefase vormt een logisch verband met de volgende evaluatiefase. Bepaalde informatie (minorpremissie) levert een bepaalde conclusie op die gerechtvaardigd wordt door een argument in de verificatiefase (de 'warrant'). Argumenten in de fases van respectievelijk validatie, vindicatie en rationele sociale keuze vormen de ondersteunende argumenten (de 'backings') voor het rechtvaardigende argument. De conclusie kan gehandhaafd blijven, tenzij door irrelevanties, uitzonderingen of tegenstrijdigheden in argumentaties bij elk van deze fases leiden tot nuancering van de conclusies (de 'qualificator') of tot verwerping van de conclusie.

Figuur 2.3 Taylors evaluatiestructuur door Fischer ingevuld in model van Toulmin



Bron: Fischer (1995)

In tabel 2.2 wordt getoond hoe Fischer zijn methodologische procedure heeft uitgewerkt. Binnen elke evaluatiefase heeft Fischer een aantal toetsende vragen aangebracht die systematisch kunnen worden toegepast bij de beoordeling van de empirische nauwkeurigheid, logische geldigheid en normatieve contradicties in (beleids)argumenten:

Rather than supply empirical information per se, such questions indicate the types of data that require examination and direct attention to unperceived angles and forgotten dimensions that require exploration. As such, they are constructed to aid the analyst in determining the kinds of evidence needed to support, reject, or modify a policy proposal (1980:205).

De evaluatiefase 'technische verificatie' start op een concreet niveau. Deze fase omvat vragen die gericht zijn op voornamelijk empirische toetsing van resultaten van een beleidsprogramma c.q. beleidsinstrumentarium aan vooraf geformuleerde doelstellingen. Hier wordt op klassieke wijze de doelbereiking, doeltreffendheid en doelmatigheid van middelen ten opzichte van een bepaald criterium - een operationele doelstelling - getest. Maar hierbij zijn ook vragen van belang in hoeverre er overeenstemming bestaat over de geschiktheid van de gebruikte methoden en technieken van

gegevensverzameling en de interpretatie van empirische gegevens.

Typische onderzoeksinstrumenten voor de beantwoording van deze vragen zijn volgens Fischer (quasi)-experimenteel onderzoek en kosten-baten analyses door middel van surveys, secundaire analyse van statistieken, experimentele observaties. De nadruk ligt dan ook op oorzakelijke verklaringen, kennis van feiten die voldoende voorwaarden opleveren voor het optreden van bepaalde effecten en op formele logische gevolgtrekkingen.

In de volgende evaluatiefase '*situationele validatie*' wordt de vraag gesteld in hoeverre de operationele doelstellingen zelf geldig zijn tegen de achtergrond van de situatie of context die aanleiding was voor de formulering van deze doelstellingen. Hier is van belang in hoeverre de doelstellingen relevant en logisch verenigbaar zijn met hogere criteria als doelen, normen of waarden én met empirische kennis over die situatie. Ook wordt hier afgevraagd of er bijzonderheden zijn opgetreden in hogere criteria of in de feitelijke omstandigheden die een uitzondering rechtvaardigen. Niet alleen de geldigheid van de doelstellingen komt dan ter discussie te staan, maar ook de formulering van de probleemsituatie. Daarnaast wordt gecheckt of er op basis van een hoger criterium of een verandering van de feitelijke omstandigheden relevante alternatieve criteria (doelstellingen) bestaan. Ten slotte wordt onderzocht of er op basis van bepaalde hogere criteria overeenstemming of verschil van mening bestaat welke criteria verenigbaar, overbodig of tegenstrijdig zijn en welke criteria meer voorrang genieten boven andere criteria.

Evaluatie-instrumenten die in deze fase geschikt zijn betreffen met name microsociologisch of antropologisch beschrijvend onderzoek door middel van diepte-interviews, participerende observatie en inhoudsanalyse. In tegenstelling tot de verificatiefase ligt hier de klemtoon volgens Fischer op interpretatieve verklaringen d.w.z. het begrijpelijk maken van de redenen van actoren. De kennis van feiten bestaat meestal uit noodzakelijke en niet uit voldoende voorwaarden. Tevens gaat het hier niet om formele logische gevolgtrekkingen maar om informele logische gevolgtrekkingen d.w.z. om argumenten in dagelijks spraakgebruik.

De derde evaluatiefase - op een hoger abstractieniveau - heet '*vindicatie of rechtvaardiging van het bestaande type samenleving*'. Essentieel is de vraag welke resultaten geboekt zijn met de uitvoering van beleidsdoelen c.q. programmadoelstellingen/middelen ten opzichte van algemene waarden of idealen van het type samenleving waarin dat beleid zich afspeelt. Het gaat in deze fase allereerst om de vraag op welke empirische gronden de uitvoering van beleidsdoelen, beleidsprogramma's etc. een instrumentele of bevorderende bijdrage geleverd hebben aan de realisering van de algemene idealen van het type samenleving. Wat zijn voorts onvoorziene of neveneffecten voor het type samenleving die kunnen worden toegeschreven aan de uitvoering van de beleidsdoelen, beleidsprogramma's etc.? En ten slotte, op basis van welke criteria is er overeenstemming in hoeverre de uitvoering van beleidsdoelen, beleidsprogramma's geleid hebben tot een billijke, evenwichtige verdeling van deze maatschappelijke effecten in de samenleving als geheel? Of met andere woorden, zijn de effecten algemeen aanvaardbaar of generaliseerbaar voor de gehele samenleving?

De evaluatie-instrumenten veranderen nu opnieuw van karakter. Ze zijn in deze fase macrosociologisch, politicologisch, historisch en macro-economisch van aard door middel van systeemonderzoek, longitudinaal onderzoek en macro-economische verkenningen. Evenals in de verificatie-fase verschuift de aandacht weer naar oorzakelijke verklaringen, voldoende voorwaarden en formele logische gevolgtrekkingen. Maar er is daarnaast aandacht voor beschrijvingen van waarden van individuen en groepen in de samenleving.

De laatste evaluatiefase '*rationele sociale keuze van het wenselijke type samenleving*' concentreert zich op de vraag of er op rationele wijze overeenstemming is gevormd of het bestaande type samenleving en de achterliggende ideologie in staat zijn om op billijke, evenwichtige wijze gehoor te geven aan de belangen en behoeften van de actoren die bij het sociale probleem betrokken zijn. Een eerste vraag daarbij is of het bestaande type samenleving en haar ideologie een aanvaardbare of billijke oplossing aanreiken kan voor meningsverschillen over waarden en feiten bij een bepaald sociaal probleem. In welke mate kan een onredelijke verdeling van effecten (kosten en baten) voordelig zijn voor de belangen en behoeften van alle betrokken actoren? Een tweede vraag is of er een alternatieve type samenleving en ideologie bestaat die een billijkere verdeling van effecten

voorstaat of verwezenlijkt ter aansluiting op behoeften en belangen van betrokken actoren. In hoeverre bestaat daarvoor een politieke theoretische onderbouwing en een empirisch bewijs?

Het onderzoeksinstrumentarium bestaat hier bij uitstek uit politieke theorieën of politiek-filosofische beschouwingen door middel van logische speculaties, gedachte-experimenten, eigen ervaringen en empirisch onderzoek. Evenals in de validatie-fase vindt in deze fase een accentverschuiving plaats van oorzakelijke verklaringen naar interpretatieve verklaringen, maar wordt het hoofdaccent bepaald door normatieve verklaringen d.w.z. door argumentaties ter verdediging of ontkrachting van een gewenste situatie. Volgens Fischer worden deze visies en speculaties echter niet alleen ondersteund door interpretaties, informele logische gevolgtrekkingen, maar eveneens door empirische kennis in termen van noodzakelijke voorwaarden.

Tabel 2.2 Fischers methodologische procedure voor evaluaties van overheidsbeleid: a 'practical or informal logic of policy evaluation'.

1^e Orde niveau van evaluatie

Verificatie van een beleidsprogramma: een technisch-analytische evaluatie

- Heeft het beleidsprogramma de geformuleerde doelstellingen gerealiseerd en kan dit empirisch onderbouwd worden?
 - Heeft de empirische analyse onvoorziene of neveneffecten gesignaleerd die de doelstellingen van het beleidsprogramma neutraliseren en aan welke factoren kan dat worden toegeschreven?
 - Heeft het beleidsprogramma de doelstellingen efficiënter gerealiseerd dan alternatieve beschikbare instrumenten c.q. beleidsprogramma's en kan dit empirisch onderbouwd worden?
-

Validatie van de situatie: een contextuele evaluatie

- Is de doelstelling(en) van het beleidsprogramma relevant ten opzichte van de situatie die als een sociaal probleem wordt beschouwd - de probleemsituatie - d.w.z. is de doelstelling relevant ten opzichte van een hoger doel of principe én ten opzichte van feitelijke kennis over die situatie ?
- Hebben zich bijzonderheden in deze situatie voorgedaan die een uitzondering noodzakelijk maken in de formulering van de doelstelling(en) van het beleidsprogramma?
- Bestaan er naast de geformuleerde doelstelling(en) van het beleidsprogramma alternatieve doelstellingen die eveneens relevant zijn ten opzichte van de probleemsituatie, zijn deze verenigbaar, overbodig of contradictoir en welke hebben voorrang?

2^e Orde niveau van evaluatie

Vindicatie van het bestaande type samenleving: een systeem-evaluatie

- Levert de implementatie van het beleidsdoel c.q. doelstelling een instrumentele of bevorderende waarde aan de samenleving als sociaal systeem?
 - Resulteert de implementatie van het beleidsdoel c.q. doelstelling in onvoorziene sociale problemen met belangrijke effecten voor de samenleving als sociaal systeem?
 - Leidt de implementatie van het beleidsdoel c.q. doelstelling tot een billijke verdeling van effecten in termen van kosten en baten?
-

Rationele keuze voor wenselijke type samenleving: een ideologische evaluatie

- Leveren de fundamentele of basiswaarden (of ideologie) achter het huidige type samenleving een grond voor een aanvaardbare en billijke oplossing van conflicterende waardeoordelen bij een sociaal probleem?
 - Als het huidige type samenleving niet in staat is om conflicterende waardeoordelen bij een sociaal probleem op te lossen, zijn er dan andere type samenlevingen en basiswaarden denkbaar die billijker aansluiten bij de relevante belangen en behoeften van actoren betrokken bij dat sociale probleem?
 - Bestaat er een normatieve theorie en empirisch bewijs als ondersteuning van de rechtvaardiging van dit alternatieve type samenleving en de achterliggende ideologie?
-

Bron: Fischer (1995)

Opvallend in deze methodologische procedure van Fischer is de rode draad die gevormd wordt door twee denkgeregels die in elke fase spelen. Fischer licht toe dat het hier niet om substantiële criteria, maar om procedurele criteria gaat. De eerste denkgeregels betreft de *utiliteits of effectregel* waarin gepeild wordt of met een bepaald criterium - middel, doelstelling, doel, norm, waarde of ideaal - een daadwerkelijke verandering in gang is gezet zodat een bijdrage is geleverd aan vergroting van menselijk welzijn, ongeacht welke ideologie of type van maatschappijvorm daaraan ten grondslag ligt. Bij de tweede denkgeregels, de *generalisatie of universaliteitsregel* wordt getoetst of dat criterium zonder uitzonderingen veralgemeniseerd kan worden d.w.z. dat vergroting van menselijk welzijn zo billijk mogelijk over iedereen is verdeeld, ongeacht aan welke ideologie of type maatschappijvorm dat kan worden toegeschreven.

Fischer benadrukt dat beantwoording van zijn evaluatievragen niet alleen afhangt van empirische bewijskracht, maar vooral van de mate waarin een bepaald publiek overtuigd wordt van de juistheid van argumenten. De geldigheid van een (beleids)argument wordt volgens Fischer bepaald door de mate waarin dat argument is opgewassen tegen een zo breed, open en onpartijdige mogelijke uitwisseling van kritiek door relevante betrokkenen. De geldigheid van een conclusie hangt uiteindelijk af van de mate waarin er onder bepaalde voorwaarden daarover een consensus wordt bereikt (1980:205).

Ten slotte wijst Fischer er op dat in de praktijk de evaluatieprocedure in verschillende evaluatiefases gestart kan worden. Zo kan begonnen worden vanaf het meest concrete evaluatieniveau van 'technische verificatie' opklimmend naar het abstracte evaluatieniveau van 'rationele sociale keuze', maar de procedure kan ook andersom of tussendoor doorlopen worden (1995: 19,232).

2.4.4 Veronderstellingen van Fischers evaluatiemodel

Om Fischers methodologische procedure aan het einde van dit onderzoek op zijn merites te kunnen beoordelen - een deel van de onderzoeksvraag - is uitdrukkelijke formulering van de veronderstellingen van zijn model noodzakelijk. In zijn kern samengevat betekent dat toepassing van zijn procedure leidt tot consensusvorming over beleid, daardoor voorwaarde wordt voor aanvaarding¹⁴ van een bepaald beleid waarmee vervolgens een oplossing van een probleem kan worden bereikt (en beoordeeld). Dit laat zich in drie veronderstellingen toelichten:

In de eerste plaats veronderstelt Fischer dat de (politieke) oplossing van een sociaal probleem wordt bepaald door twee factoren. Enerzijds wordt die oplossing bepaald door de aanvaardbaarheid van bepaalde beleidscriteria voor verschillende betrokken actoren uit de samenleving. Die aanvaardbaarheid komt tot stand door een consensus of synthese van normatieve perspectieven ondersteund door zo sterk mogelijke argumenten die aan zoveel mogelijk kritiek zijn blootgesteld. "the question is not only which proposal offers the most efficient or effective solution but also who makes and who opposes the proposal." (1980:184). Het gaat om een geldig beargumenteerde consensus: "Although decisions based on compromise are generally less than acceptable in nonpolitical decisions, they can represent the essence of wisdom in political judgments."(1980: 74) Anderzijds wordt de oplossing bepaald door het empirisch bewijs dat geleverd wordt voor de mate waarin een bepaald beleid feitelijk deze criteria weet te realiseren (1980: 184; 1995: 2-3).

In de tweede plaats gaat Fischer er vanuit dat de toepassing van zijn methodologische procedure voor beleidsbeoordeling een noodzakelijke voorwaarde vormt voor aanvaarding van beleid via een geldig beargumenteerde consensus. Fischer stelt dat zijn evaluatieprocedure niet alleen een methodologisch instrument is voor de beleidsevaluator- of analist, maar vooral ook praktische waarde kan hebben in discussies en debatten tijdens evaluatieonderzoek (1995: 19). Volgens hem is zijn procedure een middel om rationele wijze discussies te kunnen voeren over criteria die impliciet gebruikt worden bij de beoordeling van feiten en normatieve uitspraken. Door in discussies te verwijzen naar een algemeen niveau van fundamentele idealen of waarden kan vaker overeenstemming worden verkregen dan door vergelijking van prestaties van idealen ten opzichte van elkaar (1980: 193-194). Ideologieën zijn voor Fischer als een soort 'mentale' landkaarten die bepalen welke feiten en uitgangspunten overtuigender passen in een afbeelding dan andere, zonder dat deze

idealen zelf empirisch hoeven te worden onderbouwd. Door overeenstemming op fundamenteel niveau kan consensus op praktisch niveau ook makkelijker bereikt worden.

Een derde en laatste veronderstelling van Fischers methodologische procedure is de mogelijkheid van een gedeelde werkelijkheidsinterpretatie. "Waarheid is een kwestie van gezamenlijke meningsvorming door overtuigende argumentatie." (1995: 208). In tegenstelling tot sommige postmodernisten acht hij het mogelijk om tot een gemeenschappelijke basis te komen voor een geldige discussie over verschillende perspectieven. Niet alleen is een uitwisseling van waarden en feiten mogelijk, maar tevens kan daarvan een beoordeling gemaakt worden op basis van overtuigende argumenten (1995: 235-236).

In het volgende hoofdstuk pas ik Fischers methodologische procedure toe op de probleemstelling en onderzoeksvragen van deze scriptie.

HOOFDSTUK 3 TOEPASSING FISCHERS METHODOLOGISCHE EVALUATIE-PROCEDURE OP ONDERZOEKSVRAGEN

3.1 *Inleiding*

Met dit hoofdstuk keer ik terug naar de onderzoeksvraag van de scriptie om deze te vertalen overeenkomstig Fischers evaluatiemodel. Die vertaling zal zich beperken tot een uitwerking van de probleemstelling in onderzoeksvragen toegepast volgens Fischers logica van evaluatieve vragen (par. 3.2), een nadere omschrijving van de daarin gebruikte begrippen (par. 3.3) en een benoeming van de onderzoeks- en waarnemingseenheden (par. 3.4). Een uitgebreide operationalisatie van begrippen in onderzoekselementen, eigenschappen van onderzoekselementen en relaties daartussen vindt niet plaats. Met de keuze van Fischers evaluatiemodel en zijn theoretische veronderstellingen heb ik immers gekozen voor een onderzoeksaanpak waarin niet vooraf eigenschappen en veronderstellingen worden toegekend aan waarnemingseenheden, maar pas achteraf na interpretatie van de beweegredenen van die waarnemingseenheden. Vervolgens licht ik in paragraaf 3.5 een aantal beperkingen in de onderzoeksaanpak toe. Ik sluit dit hoofdstuk af met een paragraaf over de gebruikte onderzoeksinstrumenten tijdens dit onderzoek (par.3.6).

Aangezien tijd, maximale omvang, complexiteit en diepgang van deze scriptie eisen stellen zal ik een aantal evaluatieve vragen uit Fischers model achterwege laten. Omdat ik van mening ben dat Fischers evaluatiemodel zijn meerwaarde verliest als een of twee evaluatieniveaus buiten beschouwing zouden blijven heb ik er voor gekozen om per evaluatieniveau een of twee evaluatieve vragen weg te laten. Daardoor worden in hoofdstuk 6 (analyse) toch alle evaluatieniveaus per land en tussen landen doorlopen. Zo zijn de vragen over de efficiëntie van (alternatieve) beleidsprogramma's, over de verdeling van maatschappelijke effecten in termen van kosten en baten en over alternatieve waardesystemen geschrapt. Deels vanwege gebrek aan gegevens, deels ook vanwege beperkingen van tijd en complexiteit.

3.2 *Fischers evaluatiemodel toegepast op onderzoeksvragen*

Zoals in hoofdstuk I uiteen is gezet draait het in deze scriptie om een probleemstelling bestaande uit de volgende drie hoofdvragen:

1. Welke probleempercepties, welke beleidsdoelen en instrumenten én welke resultaten kunnen in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en andere EU-staten worden waargenomen bij de beleidsreacties op de asielmigratie naar Europa gedurende de periode 1990 - 2002?
2. Hoe is door de centrale overheden (ministeries) en meespelende actoren in de drie EU-staten Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland retrospectief (ex post) geoordeeld en geargumenteed over het asielopvangbeleid, de bereikte resultaten en de mate waarin asielmigratie als maatschappelijk probleem hierdoor is veranderd? Kunnen in deze oordelen uitspraken worden aangetroffen in welke mate het asiel(opvang)beleid het asielprobleem al dan niet heeft opgelost, verminderd, of getemd?
3. In hoeverre is Fischers evaluatiemodel bruikbaar om deze beoordelingen te kunnen beschrijven, reconstrueren, analyseren en kritisch te bespreken (aan de hand van de vraag in welke mate een maatschappelijk probleem is opgelost door of ondanks het betreffende overheidsbeleid)?

Om deze probleemstelling te beantwoorden heb ik de hoofdvragen in onderzoeksvragen uitgewerkt en gemodelleerd naar Fischers evaluatie-vragen. Deze zijn in tabel 3.1 weergegeven. Zoals aangekondigd

is een aantal evaluatieve vragen uit Fischers model om praktische redenen afgevalen:

Tabel 3.1 Fischers evaluatievragen toegepast op de probleemstelling m.b.t. opvangbeleid voor asielzoekers in drie EU-lidstaten

1^e Orde niveau van evaluatie

<p>I. Onderzoeksvragen in de evaluatiefase ‘technische verificatie van de resultaten van het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-lidstaten’</p> <hr/> <p>1. In hoeverre hebben de drie EU-lidstaten met hun asielopvangbeleid de geformuleerde opvangdoelstellingen - beoogde resultaten - in praktijk gerealiseerd? - welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording? - met welke empirische onderbouwing zijn deze argumenten ondersteund?</p> <p>2. In hoeverre en waardoor zijn er neveneffecten in de drie EU-lidstaten opgetreden die de geformuleerde doelstellingen van hun opvangbeleid neutraliseren? - welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording daarvan? - hoe zijn deze argumenten empirisch ondersteund?</p> <p>II. Onderzoeksvragen in de evaluatiefase ‘validatie van de situationele context in relatie tot het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-lidstaten’</p> <hr/> <p>3. In hoeverre zijn de geformuleerde doelstellingen van het asielopvangbeleid in de drie EU-staten relevant bevonden ten opzichte van de omstandigheden rond asielmigratie gezien als maatschappelijk probleem? - welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording hiervan? - in hoeverre is er een empirische ondersteuning voor de gebruikte argumenten?</p> <p>4. In hoeverre hebben zich in de drie EU-lidstaten bijzonderheden in omstandigheden voorgedaan die een uitzondering in de formulering van de doelstellingen van het asielopvangbeleid noodzakelijk maakten? - welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording hiervan? - is er een empirische ondersteuning voor de gebruikte argumenten geleverd?</p> <p>5. In hoeverre is er sprake van alternatieve geformuleerde doelstellingen die eveneens relevant zijn ten opzichte van de omstandigheden rondom asielmigratie? Bevinden zich onder de relevante doelstellingen onderling strijdige doelstellingen, doelstellingen die een dubbele vorm of doelstellingen die meer voorrang hebben dan andere? - welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording hiervan? - is er een empirische ondersteuning voor de gebruikte argumenten geleverd?</p>
--

III. Onderzoeksvragen in de evaluatiefase ‘Vindicatie’ van de maatschappelijke resultaten van het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-lidstaten aan het huidige maatschappelijk systeem’

6. In hoeverre levert de implementatie van het asielopvangbeleid c.q. de opvangdoelen van de drie EU-staten een instrumentele of bevorderende bijdrage aan de fundamentele waarden van de samenleving?

- welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording?
- worden de gebruikte argumenten door empirische bewijs gedragen?

7. In hoeverre heeft de implementatie van het asielopvangbeleid c.q. opvangdoelen van de drie EU-lidstaten geresulteerd in onvoorziene sociale problemen met belangrijke maatschappelijke effecten voor de fundamentele waarden van die samenleving?

- welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording?
- Zijn de gebruikte argumenten door empirische bewijs geschraagd?

IV. Onderzoeksvragen in de evaluatiefase ‘rationele keuze van het gewenste type samenleving(ideologie) waarbinnen het asielopvangbeleid van EU-lidstaten problemen rond asielmigratie zou kunnen oplossen’

8. In hoeverre leveren de fundamentele waarden (of ideologie) van de bestaande wijze van samenleving in de drie EU-staten een basis voor een aanvaardbare en billijke oplossing van meningsverschillen over waarden en feiten die spelen bij problemen rondom asielmigratie?

- welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording?
- worden de gebruikte argumenten door een normatieve en/of empirische bewijsvoering ondersteund?

9. In hoeverre zijn er fundamentele waarden (of ideologie) van een alternatieve samenlevingswijze in de drie EU-staten aanwezig die een basis vormen voor een aanvaardbare en billijke oplossing van meningsverschillen over waarden en feiten rondom asielmigratie?

- welke argumenten zijn tussen 1990 en 2002 door diverse actoren gebruikt bij een bevestigende of ontkennende beantwoording?
- worden de gebruikte argumenten door een normatieve en/of empirische bewijsvoering ondersteund?

Bovenstaande onderzoeksvragen zullen in hoofdstuk VI worden gebruikt bij de analyse van de case-studies van de drie EU-staten. Vervolgens zullen deze vragen op lossere wijze aan bod komen bij de vergelijking van de onderzoeksresultaten van de drie EU-staten met elkaar en met een grofmazige analyse van het asielopvangbeleid in vijftien EU-staten.

3.3 Toelichting en operationalisatie van begrippen in onderzoeksvragen

Tot nu toe zijn een aantal gebruikte bestuurskundige begrippen vrij algemeen neergezet (zie hoofdstuk 1). In deze paragraaf kom ik tot een nadere omschrijving en gedeeltelijke operationalisatie van deze begrippen waarmee in de rest van deze scriptie gewerkt zal worden. Achtereenvolgens wordt eerst overgegaan tot een vaste omschrijving en uitwerking van het begrip ‘overheidsbeleid’. Voor het doel van deze scriptie zal dat begrip verder worden verbijzonderd tot een ‘beleidsprogramma’ of ‘politiek bekrachtigd plan’. ‘Beleidsprogramma’ zal verder weer onderscheiden worden in de elementen ‘waarde,

beginsel of uitgangspunt', 'doelen', 'doelstellingen' en 'beleidsinstrumenten'. Na de uitwerking van het begrip overheidsbeleid c.q. beleidsprogramma vindt vervolgens een verbijzondering plaats van de begrippen '(sociale) problemen', 'resultaten' en 'beleidsevaluatie/beoordeling'. Aangezien een van de doelen van deze scriptie is om de bruikbaarheid van Fischers evaluatiemodel voor de beantwoording van mijn probleemstelling te onderzoeken neem ik in de meeste gevallen zijn definities over.

3.3.1 Publiek beleid (overheidsbeleid)

Ik start met het begrip 'publieke (opvang)beleid'. Zoals in hoofdstuk I reeds ingeleid onderscheid ik een drietal belangrijke beleidsdefinities. De definitie van Hoogerwerf die beleid vooral karakteriseert als een rationele en planmatige opeenvolging van activiteiten. Daarnaast de definitie van Van de Graaf en Hoppe die met name beleid kenschetsen als een politiek bekrachtigd plan dat tot stand komt door strijd, debat en argumentatie. Ten slotte de definitie van Allison waarin aandacht wordt gevraagd voor de organisatorische omzetting van intenties in procedures die nodig zijn voor de concretisering van beleid. Het merkwaardige van al deze definities is dat hierin nergens de functie (doel) van beleid tot uiting komt. Alle genoemde bestuurskundigen wijzen erop dat beleid gemaakt wordt om problemen aan te pakken, te verminderen of op te lossen dan wel om verhoudingen te verzoenen¹⁵. Dit aspect komt echter niet tot uitdrukking in hun definities. Aangezien in deze scriptie de relatie onderzocht wordt tussen beleid, resultaten en de mate waarin hier over geoordeeld kan worden met betrekking tot een bepaald sociaal probleem dient een definitie gevonden te worden die aan deze aspecten aandacht besteedt.

Een mogelijke definitie die wel aan deze voorwaarde voldoet is de omschrijving van Fischer. Hij formuleert beleid als "a political agreement on a course of action (or inaction) designed to resolve or mitigate problems on the political agenda". Bovendien omvat het begrip beleid volgens zijn opvatting ook "a specification of ends (or goals) to be pursued and the means (or instruments) for achieving them." (Fischer, 1995: 2) Nadeel van deze uitleg is dat de beleidspraktijk, de feitelijke weergave van beleid in gedragingen te weinig uit de verf komt.

Sterk verwant met die van Fischer is de definitie van Rosenthal, van Schendelen en Ringeling. Zij definiëren beleid als "een complex van voornemens tot handelen, dan wel een serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem." (Rosenthal e.a., 1984). In deze definitie wordt zowel de normatieve kant als de feitelijke kant van beleid onderstreept als de relatie met problemen. Ook blijft open wat er met die problemen gebeurt of zou moeten gebeuren. De definitie ontbeert echter het element van strijd en politieke beoordeling uit de beleidsopvatting van Hoppe en Van de Graaf. Een ander, hiermee samenhangend bezwaar van deze definitie is de overweging om ruimte open te houden voor het onderzoeken van informeel beleid, naast het formele beleid. Daar zijn twee kanttekeningen bij te plaatsen. Hoewel ik niet uitsluit dat informeel beleid zowel bij de ontwikkeling van beleid (agendavorming) als bij de transformatie van beleid in uitvoering een wezenlijke rol vervult valt informele invloed op beleid over het algemeen moeilijk te onderzoeken.¹⁶ Ik heb er in deze scriptie daarom voor gekozen om te kijken naar formeel beleid. D.w.z. beleid zoals dat politiek en/of bestuurlijk is goedgekeurd en is neergelegd in officiële documenten als wet- en regelgeving, beleidsnota's, correspondentie, rapporten etc. Bovendien denk ik dat ook onderzoek van formeel beleid de invloed van informele actoren zichtbaar kan maken omdat formele beleidsteksten vaak politieke compromissen bevatten van standpunten van verschillende actoren. Daarnaast kan formeel beleid ook zichtbaar maken welke standpunten niet vertegenwoordigd zijn indien deze standpunten tijdens de besluitvorming over dat beleid openlijk geventileerd werden.

Om toch tot een bruikbare omschrijving van beleid te komen heb ik een fusie toegepast tussen diverse, behandelde definities. Voor het doel van deze scriptie heb ik daarom de definitie van Rosenthal, van Schendelen en Ringeling omgevormd tot de volgende omschrijving: "een complex van politieke bekrachtigde voornemens tot handelen of politiek bekrachtigd plan, dan wel een politiek bekrachtigde serie handelingen van bestuurlijke organisaties of hun leden ten aanzien van een bepaald probleem." Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de definities van Hoppe en Fischer zonder dat de elementen van Hoogerwerf (beleid is een plan of voornemen) en van Allison (een serie handelingen) verbleken.

Ten slotte gebruik ik voor de term 'beleid' soms ook het begrip 'beleidsreacties'. Deze term afkomstig van Hout en Dhian Ho (1997: 21) gebruik ik om aan te duiden dat een beleid in een

bepaalde mate en wijze een gevolg is van een ander beleid of een antwoord is op een bepaald verschijnsel.

Om het begrip 'beleid' empirisch te kunnen vaststellen heb ik bij mondelinge uitspraken (interviewverslagen) en in documenten gekeken naar het vóórkomen van de term 'beleid', de omschrijving van het begrip zoals hierboven uiteengezet of naar impliciete verwijzingen naar beleid door middel van begrippen die een element vormen van beleid zoals beginselen, uitgangspunten, wet- en regelgeving, doelen, doelstellingen, middelen, instrumenten, activiteiten etc. Bij de eerste soort waarnemingen gaat het om de term 'beleid' zelf of equivalenten als 'een 'programma', 'de gevoerde politiek', 'de koers die is gevoerd' etc. Ook wanneer alleen woorden als 'de uitvoering', 'de praktijk', 'proces', 'toepassing', 'in het dagelijks leven' werden gebruikt - aanwijzingen voor de beleidsuitvoering of implementatie als onderdeel van beleid - is dit door mij opgevat als een teken voor de aanwezigheid van een beleid. In het Engels en Duits is voor de waarneming van beleid respectievelijk gekeken naar 'policy', 'a program of facilities or activities based on some sort of plan to realize certain goals and/or objectives', 'policy program', 'Politik', 'Programm'. De waarneming van beleid is in drie classificatie-categorieën onderscheiden: er is wel sprake van een beleid, er is alleen een goedgekeurd beleidsplan, maar geen implementatie of een beleid is niet aanwezig.

Vervolgens is het hierboven gedefinieerde begrip beleid verder uitgewerkt en gedeeltelijk geoperationaliseerd.

politiek bekrachtigd plan of beleidsprogramma

In deze scriptie richt ik de blik slechts op een onderdeel van het hierboven gedefinieerde begrip van overheidsbeleid. Centraal staat het begrip 'politiek bekrachtigd plan' of 'beleidsprogramma'. Het eerste begrip is afkomstig van Hoppe en Van de Graaf, het laatste van Fischer. Voor beide auteurs valt dit begrip samen met een definitie van beleid. Fischer gebruikt overheidsbeleid synoniem aan een 'beleidsprogramma' (1995: 2,18-20). Hoppe en Van de Graaf beschouwen de essentie van overheidsbeleid als een door politieke actoren aanvaard plan. Zoals in hoofdstuk I en hierboven uiteengezet acht ik dit een te beperkte karakterisering van beleid omdat ook de feitelijk uitgevoerde activiteiten tot een beleid gerekend moeten worden. Echter, omdat ik in deze scriptie de beoordeling van de relatie tussen beleidsintenties, resultaten en problemen onderzoek vind ik hun aanduidingen en betekenis toch bruikbaar. Enerzijds kan daarmee de opzet van een beleid - de 'beleidsinhoud' of 'beleidsontwerp'- (Hoogerwerf, 1993: 20,25; 1992: 13) duidelijk onderscheiden worden van de feitelijke uitvoering. Anderzijds drukt het begrip uit dat het stadium van verschillende beleidsontwerpen is gepasseerd en dat het definitief gekozen beleidsontwerp nu politiek aanvaardbaar wordt geacht door de formele besluitvormende instellingen van de overheid. Voordeel van de begrippen 'politiek bekrachtigd plan' als 'beleidsprogramma' is derhalve dat zij duiden op een politiek beoordeeld en gekozen ontwerp dat klaar is om geïmplementeerd⁷ te worden, effecten te sorteren en problemen te lijf te gaan. Onder 'politiek bekrachtigd plan' of 'beleidsprogramma' zal ik dus verstaan het definitief politiek goedgekeurde ontwerp van een gewenste situatie als een reactie op een problematisch geacht verschijnsel uitgewerkt in elementen als beginselen/uitgangspunten, doelen/doelstellingen en beleidsinstrumenten. De begrippen 'politiek bekrachtigd plan' en 'beleidsprogramma' zal ik door elkaar gebruiken.

Voor de empirische vertaling van genoemde begrippen is gekeken naar documenten die als beleidsprogramma aangeduid werden, die beleidsprogramma's bevatten of een beleidsprogramma bespraken of onderzochten. Daartoe behoorden onder meer ministeriële en/of parlementair goedgekeurde beleidsnota's, memories van toelichtingen bij wet- en regelgeving en de regelgeving in de drie EU-staten. Daarnaast zijn parlementaire verslagen bestudeerd van de bespreking en beoordeling van deze documenten. Ook brieven, beschikkingen, decreten of procedures zijn soms als een beleidsprogramma opgevat. Verder is gekeken naar werkplannen of jaarverslagen van uitvoeringsorganisaties en/of ngo's. Aanvullend zijn rapporten van onderzoeksinstituten van ministeries, onafhankelijke controlerende organen en wetenschappers geraadpleegd. Ten slotte is ook gelet op aanduidingen of omschrijvingen van een beleidsprogramma uitgesproken in interviews. Ten behoeve van de grofmazige inventarisatie van beleidsprogramma's in de vijftien EU-staten is gebruik gemaakt van beschrijvingen uit onderzoeksrapporten, procedurebeschrijvingen en conferentieverlagen. Concepten van beleidsprogramma's of nog niet goedgekeurde beleidsvoorstellen

zijn buiten het onderzoek gehouden. Het begrip 'beleidsprogramma' is in de volgende classificatiecategorïën onderscheiden: een politiek bekrachtigd plan is aan- of afwezig, er bestaan beleidsvoorstellen die nog niet afgewogen en politiek goedgekeurd zijn, er bestaan alleen mentale ideeën over de koers van handelen of er is geen sprake van een gedachte over een wenselijke situatie. Voor de waarneming van het begrip 'beleidsprogramma' is in het Engels en Duits achtereenvolgens gebruik gemaakt van de begrippen 'Programme', 'Plan', 'Programm', 'Plan'.

Het begrip 'politiek bekrachtigd plan' of 'beleidsprogramma' is voorts ontleed in de volgende drie elementen:

- *Waarde (ideologie), beginselen (principes, uitgangspunten), normen,standaards*

Een eerste element van een beleidsprogramma vormen de 'waarden', 'beginselen', 'uitgangspunten', 'normen' en 'maatstaven' van waaruit de inhoud van het beleid wordt ingericht. In de literatuur is veelal overeenstemming over de omschrijvingen van deze begrippen (Dunn, 1994: 127-129; Bouckaert, 1999: 193; Hoogerwerf, 1985: 30-31). Ik neem daarom de definities over van Fischer die hij in zijn evaluatiemodel gebruikt. Hoewel Fischer een licht onderscheid maakt in de definiëring van de begrippen waarden en beginselen gebruikt hij deze ook door elkaar. Ik volg hem hierin en zal tevens voor het woord 'beginsel' het synoniem 'principe' of 'uitgangspunt' gebruiken. Voor Fischer zijn 'waarden' bronnen voor standaards en normen die gebruikt worden voor het beoordelen van doelen en activiteiten van een beleid. Ze vormen een abstract en gegeneraliseerd ideaal en liggen qua abstractie een niveau hoger dan 'beginselen' of 'uitgangspunten' die op hun beurt weer abstracter zijn geformuleerd dan normen en standaards (1995: 242-244). Kenmerkend voor 'normen' en het concretere begrip 'standaards' is volgens Fischer dat zij logisch afgeleid zijn van waarden en gebruikt worden als beoordelingscriteria (maatstaven) voor de verwezenlijking of effectiviteit van een beleid. Een standaard is concreter en meer meetbaar geformuleerd als een norm en is gericht op vergelijking in het beoordelen van kwantitatieve gegevens zoals capaciteit, inhoud, de mate waarin iets gebeurt, waarde en/of kwalitatieve gegevens (1995: 244). Synoniem aan het begrip 'standaard' kan ook de term prestatie-indicator gehanteerd worden (Bouckaert, 1999).

Om deze begrippen concreet te kunnen waarnemen is gekeken naar het optreden van deze begrippen, of hun omschrijvingen in mondelinge uitspraken, documenten als beleidsnota's, memories van toelichtingen, parlementaire verslagen óf in statistieken. Ook is gekeken naar logische indicatoren of voegwoorden die een aanwijzing voor waarden, beginselen of normen kunnen zijn zoals 'op basis van', 'in het kader van', 'gefundeerd op' of 'verankerd in'. In het Engels en Duits zijn deze begrippen vertaald met successievelijk de aanduidingen 'principles', 'values', 'visions', 'ideals', 'norms', 'performance-indicators', 'measurable objectives', 'Prinzipen', 'Werte', 'Ansichte', 'Ideologische Ausgangspunkten', 'Normen', 'Leistungsindikatoren', 'messbare Zielsetzungen'. Bij bovengenoemde begrippen zijn de volgende classificatiecategorïën gehanteerd: wel of geen aanwijzing voor de betreffende aanduidingen en/of betekenis

- *Doelen en doelstellingen*

Evenals bij de begrippen 'waarden', 'beginselen' en 'normen' is er in de literatuur grotendeels overeenstemming over de begrippen 'doelen' en 'doelstellingen' (Dunn, 1994: 195-196; Bouckaert, 1999: 191, 193; Hoogerwerf, 1985: 32-33; Bressers & Klok, 1993: 57-59; Van de Graaf & Hoppe, 1989: 81). Ik neem ook hier de definities van Fischer over. Fischer definieert een '(beleids)doel' als een bereikbaar doeleinde of eindbestemming dat concreter is dan een ideaal, maar minder specifiek als een '(programma)doelstelling'. Een 'programmadoelstelling' of 'operationele doelstelling' is volgens Fischer een specifieke concrete maatstaf die een empirische afspiegeling of een logische afleiding is van een beleidsdoel (1995: 243). Het begrip 'programmadoelstelling' valt dan ook deels samen met het begrip 'standaard'.

De wijze waarop deze begrippen zijn gemeten is verricht door te kijken naar mondelinge uitspraken en diverse documenten (beleidsnota's, memories van toelichtingen, parlementaire verslagen, onderzoeksrapporten) waarin de betreffende term, omschrijvingen daarvan of impliciete verwijzingen genoemd werden. Bij impliciete verwijzingen wordt bedoeld op logische indicatoren of voegwoorden die wijzen naar een concreet of abstract doel zoals: 'streven is gericht op', 'gewenste situatie/het is wenselijk', 'in het belang van', 'teneinde', 'ten behoeve van', 'met het oog op', 'om'. In het Engels en

Duits is respectievelijk gebruik gemaakt van woorden die dicht bij de Nederlandse vertaling aansluiten zoals 'goals', 'ends', 'purpose', 'aim', 'programme objectives', 'Ziele', 'Zielsetzungen'. Als classificatiecategorieën zijn gekozen: wel of geen aanwijzing voor de aanwezigheid van doelen en doelstellingen.

- *Beleidsinstrumenten of middelen*

Minder overeenstemming is er in de literatuur over het begrip 'beleidsinstrumenten', een begrip wat tot nu toe nog niet aan de orde is geweest. Sommige auteurs wijzen op een verschil tussen de begrippen 'beleidsinstrumenten' en 'middelen'. Beleidsmiddelen verwijzen dan naar de formeel op- en ingezette instrumenten voor het bereiken van een bepaald beleid, terwijl beleidsinstrumenten behalve hun instrumentele functie ook kunnen duiden op informele beïnvloeding van een bepaald beleid wat niet altijd hoeft te sporen met het formele beleid (Ringeling, 1987: 106-107). Tot deze auteurs behoren ook diegenen die beleidsinstrumenten opvatten als een verzameling van activiteiten die opgezet en uitgevoerd worden met behulp van middelen (Bouckaert, 1999: 192-193). Hier vormen beleidsinstrumenten een hoofdcategorie van middelen. Andere auteurs spreken niet meer van 'beleidsinstrumenten' of 'middelen', maar scharen deze begrippen onder het containerbegrip 'strategie' of 'strategische beleid'. Onder strategie wordt dan verstaan "de weg waarlangs of de wijze waarop beleid moet worden gevoerd" om beoogde doelstellingen te bereiken. Daarmee proberen zij te accentueren dat beleid geen instrumenteel proces is, maar een interactief proces van diverse actoren die strategieën gebruiken om een gezamenlijk beleidsdoel te bereiken (Van den Heuvel, 2001: 282, 289). Ten slotte zijn er auteurs, waaronder Fischer, die beleidsinstrumenten en middelen door elkaar gebruiken. Ten Heuvelhof en de Bruijn definiëren een beleidsinstrument bijvoorbeeld als "een middel om doeleinden mee te bereiken." (1991:4). Bij Hoppe en van de Graaf wordt een 'middel' of 'beleidsinstrument' omschreven als "al datgene dat een actor kan en wil verrichten, of waarover hij kan en wil beschikken om een doel te bereiken of naderbij te brengen." (Van de Graaf & Hoppe, 1989:81)

Voor de definities van de laatste groep auteurs heb ik een grote voorkeur. Ik sta op het standpunt dat een onderscheid tussen 'beleidsinstrumenten' en 'middelen' begripsvorming nodeloos ingewikkeld maakt omdat ik analytisch beschouwd geen onderscheid kan ontwarren tussen deze begrippen. In beide gevallen is het een werktuig of gereedschap en is een instrumenteel karakter door de relatie van een object of activiteit met een doel, onvermijdelijk. Wel wordt er terecht gewezen op formeel en informeel gebruik van instrumenten, maar er staat niets in de weg om dit onderscheid ook toe te passen op middelen. Beleidsinstrumenten of middelen voortaan samenvoegen tot het begrip 'strategie' vind ik aan de andere kant vervagend uitwerken omdat daardoor juist het zicht op soorten middelen en methoden verloren gaat. Ik kies daarom voor Fischers definitie van beleidsinstrumenten of middelen in "de manieren waarop beleidsdoeleinden worden bereikt." (1995: 2,3) Daartoe behoren volgens Fischer bestuurslagen (federale staat, deelstaat, gemeente), organisatorische instrumenten (publiek, privaat, non-profit), economische instrumenten (belasting, leges/heffingen, uitkeringen) en bestuurlijke instrumenten (regels, subsidies, diensten). Hoewel ik het onderscheid tussen formele en informele beleidsinstrumenten onderken, kies ik in deze scriptie voor het bestuderen van formele beleidsinstrumenten. Dit is in zekere zin een beperking maar gegeven de complexiteit, tijd, ontoegankelijkheid van data is het meten van informele beleidsinstrumenten niet mogelijk. Niet uitgesloten is dat indirect wel aanwijzingen naar voren kunnen komen die het gebruik van ook informele beleidsinstrumenten signaleren.

Het begrip 'beleidsinstrument' of 'middel' is empirisch vertaald door te kijken naar deze termen of equivalente begrippen als 'maatregel', 'wijze', 'methode', 'faciliteit' of 'voorziening' dan wel naar gelijksoortige omschrijvingen in mondelinge uitspraken of schriftelijke bronnen (beleidsnota's, memories van toelichting, parlementaire verslagen, onderzoeksrapporten, wet- en regelgeving). Ook is gekeken naar logische indicatoren of voegwoorden zoals 'door middel van', 'middels', 'met behulp van', 'wijze', 'hoe', 'daarmee', 'langs de weg van'. In het Engels en Duits is achtereenvolgens gezocht naar woorden als 'instruments', 'means', 'activities', 'ways', 'measures', 'facilities', 'arrangements', 'Mittel', 'Vorkehrungen', 'Aktivitäten', 'Massnahmen'.

Ten slotte is een categorisering in soorten beleidsinstrumenten toegepast ontleend aan Van der Doelen en Klok die ongeveer overeenkomt met de indeling van Fischer. Van der Doelen en Klok

onderscheiden beleidsinstrumenten in juridische¹⁸, economische¹⁹ en communicatieve²⁰ soorten instrumenten (1993: 72). Bovendien wijzen zij op de mogelijkheid van combinaties van deze soorten beleidsinstrumenten waardoor een aparte categorie beleidsinstrumenten - overheidsvoorzieningen of organisatorische voorzieningen²¹ - ontstaat. Deze laatste categorie heb ik toegevoegd aan de indeling aangeduid met de benaming 'organisatorische instrumenten'. Binnen de organisatorische instrumenten heb ik vervolgens een ordening aangebracht in de mate waarin er sprake is van publieke en private organisatievormen. Ik heb hier gebruik gemaakt van indelingen van Fischer (1995:3), Pollitt & Bouckaert (2000: 176) en Van Thiel & Homburg (2000: 94) Zo onderscheid ik *statelijke* organisaties in de vorm van supranationale, federale, deelstatelijke en substatelijke organisaties (regios, gemeenten), *semistatelijke* organisaties (zbo's, publiek-private samenwerking), *geprivatiseerde* organisaties (uit- of aanbesteding van statelijke taken aan privaatrechtelijke organisaties) en *private* organisatievormen (initiatief gaat uit van de private sector – het particulier initiatief - terwijl de staat een laissez-faire houding inneemt). Binnen deze categorisering onderken ik ten slotte de mogelijkheid voor de aan- of afwezigheid van 'beleidsinstrumenten'.

3.3.2 Sociaal probleem én beleidsprobleem

Een begrip dat wel in hoofdstuk 1 is aangestipt maar nog niet is uitgewerkt is het begrip 'sociaal probleem' of 'beleidsprobleem'. Strikt genomen is een probleem geen onderdeel van een beleid maar hangt dit begrip wel samen met beleid omdat de meeste definities van beleid impliciet of expliciet gericht zijn op problemen. Een vaak voorkomende definitie voor een omschrijving van een sociaal probleem is een 'kloof tussen een maatstaf en een voorstelling van een bestaande of te verwachte situatie'. Hoppe e.a. hebben er terecht op gewezen dat het bij waarneming en benoeming van problemen altijd om sociale constructies gaat (Van de Graaf & Hoppe, 1989:46-48). Een objectieve maatstaf (waarde, norm) en een objectieve waargenomen situatie komen in de sociale werkelijkheid niet voor. Bovendien is het mogelijk dat er diverse waarnemingen en waarnemers kunnen bestaan in welke mate iets als een probleem (kloof, verschil) kan worden aangemerkt of niet (Hoogerwerf e.a., 1993: 22). Daarom zou deze definitie eerder als volgt moeten worden aangevuld. Een probleem is een waargenomen kloof tussen een waargenomen maatstaf en een waargenomen voorstelling van een bestaande of te verwachte situatie. Hoogstens is er dus een intersubjectieve waarneming van een probleem mogelijk als meerdere actoren consensus bereiken over de maatstaven, de kennis (aard en omvang) van de situatie en de status van het discussiepunt als probleem of 'non-problem'. Juister is dan ook om in de aanduiding al iets mee te laten klinken van deze kritiek en te spreken van 'probleempcepties', 'probleemdefinities'²² of 'problematisch geachte situaties'. Qua omschrijving komt de definitie van Joldersma grotendeels tegemoet aan bovengenoemde opmerkingen. Zij formuleert een probleempceptie als: "een samenstel van waargenomen situaties met betrekking tot [een bepaald verschijnsel] waaraan vanuit bepaalde maatstaven een negatieve waardering is gegeven." (1992:51). Ik zal deze definitie in het vervolg hanteren en gebruik de woorden 'probleem', 'probleempceptie', 'problematisch geachte situatie' of 'probleemdefinitie' door elkaar. Problemen die hier genoemd worden zijn dus altijd percepties van problemen ge(re)presenteerd of geformuleerd door bepaalde actoren. Omdat het in de beleids casus niet gaat over problemen binnen een overheidsorganisatie (interne problemen), maar over problemen die betrekking hebben op een deel van de maatschappij (externe problemen) hanteer ik de toevoeging 'sociale' of 'maatschappelijke'. Als ik spreek over probleem dan bedoel ik altijd sociale of maatschappelijke problemen. Met opzet hanteer ik niet het begrip 'beleidsprobleem' omdat niet alle sociale problemen tot een object van een beleid worden gemaakt, maar daar soms bewust van worden uitgesloten. Niettemin zullen veel aspecten van problemen rondom asielmigratie zowel als een sociaal en als een beleidsprobleem kunnen worden aangeduid. Waar beide begrippen samenvallen zal ik dan ook asielmigratie aanduiden als 'beleidsprobleem'.

Omdat ik in deze scriptie de vraag onderzoek hoe over de mate van oplosbaarheid van beleidsproblemen ex post geoordeeld kan worden wil ik deze oplosbaarheid ook kunnen typeren. Gaat het om een onoplosbaar probleem of is het probleem opgelost? Ofschoon het model van Fischer wel voorwaarden benoemt hoe een beleid en de resultaten in relatie tot een probleem beoordeeld kan worden, geeft het geen nadere karakterisering van de probleemsituatie die na afloop van de

beleidsinterventie resulteert. Zoals ik in hoofdstuk twee heb toegelicht hebben Hoppe e.a. een typologie van problemen vervaardigd die een dergelijke karakterisering wel mogelijk maakt. Daarmee kan de beoordeling van een situatie gekarakteriseerd worden door vier soorten aanduidingen van problemen te onderscheiden, te weten als een 'technisch' probleem, een 'wetenschappelijk' probleem, een 'ethisch' probleem en een 'politiek' probleem. Deze typologie van vier soorten problemen kan redelijk goed ingepast worden in het model van Fischer omdat deze type problemen corresponderen met de mogelijke uitkomsten van de evaluatieve vragen uit dat model. Zo kan een bepaalde situatie als een technisch probleem worden betiteld wanneer op alle evaluatieniveaus van Fischer een grotendeels gunstige uitkomst wordt aangetroffen (consensus over waarden, consensus over feiten). Omgekeerd kan een situatie als een politiek probleem worden gekenschetst wanneer op geen van de evaluatieniveaus een overwegend bevredigende uitkomst wordt gezien (disconsensus over waarden, disconsensus over feiten). Daar tussenin kunnen situaties respectievelijk als een wetenschappelijk of een ethisch probleem worden aangeduid indien er vooral gunstige uitkomsten worden opgemerkt bij evaluatieniveaus die óf betrekking hebben op feiten (consensus over waarden, disconsensus over feiten/kennis) óf die juist betrekking hebben op juist op waarden (consensus over feiten, disconsensus over waarden). Deze typologie zal ik echter pas gebruiken in het laatste stuk van de analyse fase in hoofdstuk 6, nadat ik Fischers model heb toegepast op de empirische gegevens.

De empirische waarneming van de begrippen 'sociale of maatschappelijke problemen' is vervolgens gecreëerd door te kijken naar het optreden van de term, de omschrijving of logische voegwoorden in mondelinge en schriftelijke uitspraken en in schriftelijke motieven, verhandelingen of passages. Daarbij is gekeken naar equivalenten van het begrip 'probleem' zoals 'moeilijkheid', 'kwestie', 'issue', 'dilemma', 'vraagstuk', 'twistpunt', 'strijdpunt' of 'conflict', 'knelpunt', 'drempel', 'hindernis', 'belemmering', 'opgave', 'uitdaging', 'achterstand' of 'zorg'. Verder is gekeken naar omschrijvingen als 'er is een tekort of schaarste', 'er is een verschil tussen' een gebrek of behoefte aan'. In het Engels en Duits is gezocht naar respectievelijk woorden als 'problems', 'issues', 'question', 'dilemma', 'the matter', 'difficulties', 'differences', 'drawbacks', 'Problem', 'Frage', 'Schwierigkeit', 'Issue'. Bij de vaststelling en ordening van problemen heb ik twee classificatie-categorieën gehanteerd: er zijn wel of geen aanwijzingen voor de aanwezigheid van problemen.

3.3.3 Resultaten: directe uitkomsten en maatschappelijke effecten

Ook over de definiëring van resultaten c.q. directe uitkomsten en maatschappelijke effecten is grotendeels overeenstemming in de literatuur (Fischer, 1995:18-21; Bouckaert, 1999: 191-194; Hoogerwerf, 1985: 53; Van de Graaf & Hoppe, 1989: 414-422; Dunn, 1994:396), Hill & Hupe, 2002: 9; Pollitt & Bouckaert, 2000: 98-115). Directe uitkomsten en maatschappelijke effecten zijn te beschouwen als een onderdeel van de bredere verzamelnaam 'resultaten' (Pollitt & Bouckaert, 2000:98). Zoals ik in hoofdstuk 1 reeds uiteen heb gezet richt ik mij in deze scriptie niet op resultaten die in de beleidsuitvoering tot stand wordt gebracht zoals ingezette middelen (inputs), activiteiten (throughputs) en beleidsprestaties (output). Het gaat om de resultaten van het beleid die rechtstreeks uitwerking hebben op de doelgroep (outcomes) of indirect op de samenleving (impacts). Ik neem daarom zoveel mogelijk de omschrijving en indeling van resultaten ('gevolgen') over van Fischer. Fischer onderscheidt gevolgen die direct invloed hebben op de doelgroep waarop het beleid zich richt (directe uitkomsten of 'program outcomes') en gevolgen die invloed hebben op de samenleving als geheel (maatschappelijke effecten of 'societal consequences'). Dit onderscheid komt zeer overeen met de indelingen van Dunn en van Pollitt & Bouckaert in respectievelijk 'outcomes' en 'impacts'.

Van belang is het om erop te wijzen dat resultaten of gevolgen niet noodzakelijk voortvloeien uit een bepaald voorafgaand beleid. Zij kunnen het gevolg zijn van ander beleid of bepaalde, willekeurige omstandigheden. Om die reden wordt de aanduiding 'resultaten' gebruikt in plaats van de ook voorkomende aanduiding 'beleidsresultaten' of 'beleidseffecten'. Terecht wijzen Hill & Hupe erop dat pas sprake is van beleidsresultaten als die resultaten, gewenst of ongewenst, feitelijk kunnen worden toegeschreven aan het beleid en niet aan andere, onafhankelijke invloeden (Hill & Hupe, 2002:10). Om de mogelijkheid open te houden dat bepaalde resultaten ook door andere concurrerende factoren

kunnen zijn veroorzaakt dan door het onderzochte beleid zelf, zal daarom de term 'resultaten' zonder de toevoeging 'beleid' gehanteerd worden. Omdat er taalkundig en analytisch nauwelijks verschil bestaat tussen het begrip 'resultaat' en 'effect' zullen deze aanduidingen door elkaar gebruikt worden²³. Echter wanneer waarnemers of onderzoekers bepaalde resultaten aan het onderzochte beleid toeschrijven zullen deze voldongen 'feiten' wel met de term 'beleidseffecten' of 'beleidsresultaten' worden aangeduid, ongeacht of er daadwerkelijk sprake is geweest van een causale relatie of dat de waargenomen effecten door externe factoren zijn bewerkstelligd. De effectiviteit van het beleid is geen onderzoeksobject van deze scriptie en dus ook niet onderzocht.

Om de begrippen 'resultaten' onderverdeeld in 'directe resultaten' en 'maatschappelijke effecten' in werkelijkheid te kunnen vaststellen is gekeken naar het voorkomen van de termen, omschrijvingen of logische voegwoorden in mondelinge en schriftelijke uitspraken, schriftelijke verhandelingen of passages of naar kwantitatieve en/of kwalitatieve informatie in statistieken en rapporten. Gekeken is naar equivalente woorden als 'uitkomsten', 'resultaten', 'realisaties' of naar impliciete taalkundige verwijzingen als 'in praktijk', 'gerealiseerde doelstellingen', 'is bereikt', 'heeft gerealiseerd', 'heeft gewerkt', 'werking', 'is effectief geweest', 'heeft effect gesorteerd'. In het Engels en Duits is respectievelijk gezocht naar termen als 'direct actual effects', 'consequences', 'results', 'societal consequences', 'social effects', 'impacts', 'direkte Konsequenzen', 'direkte Effekten', 'Resultate', 'Erfolge', 'gesellschaftliche Konsequenzen', 'gesellschaftliche Effekten', 'Impacts'.

Ter classificatie van het begrip 'resultaten' is gekozen voor de indeling van twee hoofdcategorieën: wel of geen aanwijzingen voor respectievelijk 'directe resultaten' en/of 'maatschappelijke effecten'. De categorie 'geen aanwijzingen voor directe of maatschappelijke effecten' is samengesteld uit de volgende subcategorieën: 'gegevens niet beschikbaar' (= waarschijnlijk wel gegevens, maar geen inzage of publicatie), 'gegevens onbekend' (=geen gegevensverzameling, soort effecten en positieve of negatieve effecten onbekend), 'geen data over negatieve effecten' (= geen melding van negatieve effecten) en 'bevestiging afwezigheid van effecten'(expliciete melding van afwezigheid positieve en/of negatieve effecten. In geval er wel sprake is van de aanwezigheid van effecten zijn bij de begrippen 'directe effecten' en 'maatschappelijke effecten' elk twee subcategorieën gebruikt. Een eerste subcategorie 'bedoelde effecten' ('intended effects', 'beabsichtete Effekten'). Een tweede subcategorie 'onbedoelde-, bij- of neveneffecten' ('unintended or unanticipated effects', 'secondary effects', 'unbeabsichtete Effekten'). Binnen deze twee subcategorieën zijn vervolgens 'wenselijke of positief beoordeelde effecten' ('positive effects', 'Positive Effekten') en 'ongewenste of negatief beoordeelde effecten' ('negative effects', 'Negative Effekten') onderscheiden. Beide categorieën zijn voorts nog gerangschikt naar 'beleidsgerelateerde effecten' en 'niet-beleidsgerelateerde effecten' in zoverre daar in data melding over is gemaakt.

3.3.4 Beleidsevaluatie/beleidsbeoordeling

Zoals in hoofdstuk 1 al is uitgelegd neem ik hier de definitie over van Fischer. Fischer spitst het begrip 'beleidsevaluatie' of 'beleidsbeoordeling' nog toe op twee aspecten. Hij onderscheidt een empirische en een normatieve beleidsevaluatie. Onder het begrip 'empirische evaluatie' verstaat Fischer een vorm van evalueren waarin op basis van empirische gegevens beoordeeld wordt in welke mate een bepaald beleidsprogramma een bepaalde standaard of norm heeft verwezenlijkt (1995: 241). In hoofdzaak gaat het hier om de bestuurskundige vragen in welke mate doelstellingen en (neven)effecten zijn bereikt ('doel- of effectbereiking'), in welke mate het beleid heeft bijgedragen aan deze doelstellingen en effecten ('doeltreffendheid) en in welke mate het beleid met zo min mogelijk inspanningen en zoveel mogelijk prestaties is bereikt ('doelmatigheid'). Het begrip empirische evaluatie valt volledig samen met de evaluatieniveaus- en vragen van respectievelijk 'Technische verificatie' (1^o orde niveau) en 'Systeemondersteuning'(2^o orde niveau). Daarentegen valt het begrip 'normatieve evaluatie' samen met Fischers evaluatieniveaus en vragen 'Situatonele rechtvaardiging' (1^o orde niveau) en 'Rationele (beleids)keuze' (2^o orde niveau). Hij omschrijft dit begrip als een vorm van evalueren die gericht is op een contextuele beoordeling van de standaards en normen die gebruikt zijn bij de empirische beoordeling van het beleid.

In hoofdstuk 1 is ook benadrukt dat hier uitsluitend wordt gekeken naar beleidsbeoordelingen van resultaten van een uitgevoerd beleidsprogramma in relatie tot de mate waarin bepaalde problemen

aangepakt zijn. Er wordt gekeken of een probleem al dan niet in een gewenste koers is veranderd of gewijzigd. De beoordeling van de uitvoering als zodanig blijft buiten beschouwing en wordt als een constante opgevat. Het gaat dus om een beleidsbeoordeling in retrospectief d.w.z. een beoordeling die achteraf (ex post) is gegeven over een beleid, de bereikte resultaten en de invloed daarvan op het probleem. Beoordelingen van een nieuw voorgenomen beleidsprogramma en over de inschatting van verwachte resultaten en probleemoplossingen (ex ante) blijven grotendeels buiten de scope van deze scriptie. In concreto zal het onderzoek zich beperken tot oordelen over de resultaten van het asiel(opvang)beleid die in de periode tussen 1990 en 2002 zijn vastgesteld. Daarbij is primair gekeken naar oordelen die in 2001/2002 zijn uitgesproken, die het hele asielopvangbeleid betroffen en zoveel mogelijk betrekking hadden op de periode 1990- 2002. Om een beoordeling van twaalf jaar beleid te kunnen bestuderen moeten interviews en documenten zoveel mogelijk uit dezelfde periode dateren en hetzelfde onderwerp - het totale asiel(opvang)beleid van een land - betreffen. Konden die oordelen niet voldoende worden gevonden dan is verder gezocht naar oordelen op een deelaspect van het opvangbeleid en/of naar oordelen die in eerdere jaren zijn geuit. Daarnaast is bewust gekeken naar mogelijke oordelen die door verschillende actoren in eerdere jaren over de resultaten van het asiel(opvang)beleid zijn gegeven. Doel daarvan was om vast te stellen in hoeverre oordelen vóór 2001/2002 afweken of overeenkwamen ten opzichte van beoordelingen uit 2001/2002.

De begrippen 'beleidsbeoordeling' of beleidsevaluatie' zijn empirisch waargenomen door te kijken naar het optreden van de term, naar standpunten én argumenten of naar logische voegwoorden in mondelinge uitingen en in schriftelijke bronnen als beleidsnota's, parlementaire verslagen, memorie van toelichting, onderzoeksrapporten, conferentieverlagen of kranten en tijdschriftartikelen. Bij standpunten is gekeken naar woorden als 'oordeel', 'mening', 'overtuiging', 'opinie', 'conclusie', 'bewering', 'gevolgtrekking' of naar omschrijvingen waarin een positief of negatief waarderende opmerking wordt gemaakt zoals 'succes'/'feilen', 'gelukt'/'mislukt', 'voldoende'/'onvoldoende', 'goed'/'slecht' of naar logische voegwoorden als 'derhalve', 'dus', 'daaruit volgt', 'van mening zijn', 'vinden'. Argumenten zijn empirisch vertaald door te kijken naar termen als 'beweegredenen', 'motieven', 'rechtvaardiging', 'ontkrachting', 'achtergrond' of omschrijvingen waarin een toelichting wordt gegeven op de voorgaande uitspraak of bewering of logische voegwoorden als 'omdat', 'aangezien', 'vanwege'. Om de redeneringen in standpunten en argumentaties te kunnen identificeren en versimpeld te reconstrueren is in hoofdstuk 6 bij de analyse van evaluaties gebruik gemaakt van literatuur over argumentatie (van Eemeren, Grootendorst & Kruiger, 1984, 1991; Pröpper & Bleijenbergh, 1995; Van de Graaf & Hoppe, 1989; Hoppe & Peterse, 1998; Dunn, 1994)

Als classificatiecategorïeën zijn bij de begrippen 'beleidsbeoordelingen' of 'beleidsevaluaties' de volgende indelingen toegepast. Een hoofdcategorie wordt gevormd door al of geen aanwezigheid van 'bevestigende of ontkennende oordelen'. Binnen de categorie 'aanwezigheid bevestigende of ontkennende oordelen' worden vervolgens een subcategorie 'geldige en ongeldige argumentatieschema's' gehanteerd. Hiermee wordt gedoeld op de juistheid én relevantie van de aangevoerde argumenten of tegenargumenten. Een verdere onderverdeling van deze subcategorie ontstaat door de deelcategorie 'aan of afwezigheid van empirische bewijskracht' te onderscheiden. Deze klasse rangschikt de empirische ondersteuning voor een geleverd argument. Daarnaast vindt een onderverdeling plaats in 'aanvaardbare en niet aanvaardbare oordelen'. Met deze deelcategorie wordt bedoeld in welke mate de standpunten en argumenten (politiek) aanvaardbaar zijn voor een bepaald gehoor c.q. de actoren die betrokken zijn bij het opvangbeleid voor asielzoekers. Is er sprake van consensus of dissensus tussen twee of meerdere actoren?

3.4 Keuze en uitwerking van de geselecteerde onderzoeks en waarnemingseenheden

In paragraaf 1.7 hoofdstuk 1 heb ik kort de reden en keuze voor een internationaal vergelijkend onderzoeksbenadering toegelicht en de onderzoekstechnieken uiteen gezet. Deze paragraaf gaat nader in op de keuze voor internationale vergelijking, de keuze van de drie EU-landen uit de vijftien EU-staten, de voorwaarden waaronder internationale vergelijking moet plaatsvinden en de daarbij spelende dilemma's en beperkingen (o.a. functionele equivalentie). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een schematische samenvatting van de operationalisatie van onderzoeksvragen en begrippen in onderzoeks- en waarnemingseenheden en onderzoeksinstrumenten (tabel 3.2)

3.4.1 *Internationale vergelijking van het asielopvangbeleid in EU-staten*

De probleemstelling van deze scriptie wordt beantwoord aan de hand van een internationaal vergelijkend onderzoek. Internationaal vergelijkend onderzoek is "onderzoek [dat] betrekking moet hebben op verschijnselen die onderzocht zijn in meer dan één land." (Bertrand e.a., 1995: 87). Er wordt gekeken hoe in verschillende EU-landen geoordeeld wordt over het asiel(opvang)beleid, de resultaten die worden bereikt en de mate waarin daardoor problemen rondom asielmigratie zijn veranderd. In deze scriptie is ervoor gekozen om na een eerste grofmazige inventarisatie van het asiel(opvang)beleid in vijftien EU-staten (zie bijlage II) uit te komen op een meervoudige case-study van drie landen. In de drie EU-staten, te weten Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland is fijnmaziger ingezoomd op de inrichting van het asiel(opvang)beleid, de daarmee samenhangende probleempercepties en resultaten én de beoordeling van deze vermeende relatie(s).

Welke overwegingen hebben nu een rol gespeeld bij de oppervlakkige vergelijking van alle huidige vijftien EU-lidstaten en de keuze van een meervoudige casestudy naar genoemde drie landen? Ten eerste, wordt internationale vergelijking toegepast om inzicht te verkrijgen in de beleidsprogramma's en resultaten van centrale overheden in andere EU-staten dan Nederland bij de opvang van asielzoekers. Vergelijking van het opvangbeleid en zijn uitwerking alleen beperken tot Nederland - bijvoorbeeld vergelijking tussen gemeenten - zou vanwege een gelijksoortig ingericht opvangbeleid (doelen en instrumenten) en grotendeels verwante probleempercepties weinig inzicht opleveren in de aard en effecten van de beleidsprogramma's zelf. Ook al zouden er verschillende resultaten worden gesorteerd dan zouden deze eerder kunnen worden toegeschreven aan een (on)gunstige aansturing of uitvoering óf aan (on)gunstige externe omstandigheden. Er is kortom door vergelijking van soortgelijke democratische rechtstaten meer variatie in beleidsprogramma's en resultaten te verwachten waardoor wellicht ruimer inzicht ontstaat in de (on)mogelijkheden van centrale overheden om sociale problemen tegemoet te treden.

Ten tweede, wordt internationale vergelijking in EU-staten toegepast om inzicht te verkrijgen in de wijze waarop over deze beleidsprogramma's voor opvang van asielzoekers en de waargenomen effecten geoordeeld wordt. Welke overeenkomsten en verschillen zijn waarneembaar in de standpunten en argumenten van centrale overheden en andere bij het opvangbeleid betrokken actoren? Hangen deze verschillen en/of overeenkomsten samen met de waargenomen feiten en normen van de beleidskasus dan wel met andere factoren (politieke, juridische, economische, of wetenschappelijke rationaliteiten of drogredenen)?

Een derde reden voor internationale vergelijking wordt gevormd door de aanleiding voor de probleemstelling in welke mate overheden door middel van beleid op sociale problemen kunnen reageren en deze problemen in gunstige zin kunnen beïnvloeden. Welke consequenties heeft de beantwoording van deze vraag voor de beleidskasus van asielmigratie en asielopvang in EU-staten? Kunnen problemen rondom asielmigratie en asielopvang alleen supranationaal of internationaal worden bejegend, is er sprake van een combinatie van verschillende bestuurslagen waarmee problemen kunnen worden aangepakt of blijken problemen op dat gebied ontembaar? En andersom, kunnen de uitkomsten van deze beleidskasus bestuurskundig relevante inzichten bieden in de mate waarin over de resultaten van overheidsbeleid(sprogramma's) en de aanpak van sociale problemen geoordeeld kan worden? Met andere woorden, de methode van internationale vergelijking houdt ook verband met de beantwoording van de vraag in hoeverre Fischers evaluatiemodel bruikbaar is voor de beoordeling van overheidsbeleid.

3.4.2 *Keuze drie EU-staten: Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland*

De keuze voor de drie EU-staten die diepgaander bestudeerd zijn is bepaald aan de hand van de grofmazige analyse van vijftien EU-staten. Eerst is in kaart gebracht hoe de inrichting van het opvangbeleid (doelen, middelen) voor asielzoekers zich tussen 1990 - 2002 in deze EU-staten heeft ontwikkeld en welke probleempercepties en resultaten konden waargenomen. Bedoeling daarvan was te ontdekken welke overeenkomsten en verschillen in deze vijftien landen konden worden vastgesteld met betrekking tot 'feitelijke' gegevens. Het beschrijven van verschillen en overeenkomsten in beleidsbeoordelingen speelde in deze inventarisatie nog geen rol. Naast een aantal overeenkomstige

eigenschappen die de vijftien EU-landen met elkaar delen zoals democratische rechtstaten, het EU-lidmaatschap en asielmigratie is vooral gekeken naar de feitelijke verschillen in beleidsprogramma's voor opvang van asielzoekers en in resultaten zoals die zijn waargenomen. Deze verschillen zijn in kaart gebracht (zie bijlage II) en geordend in verschillende groepen van landen²⁴.

Vervolgens ontstond er de mogelijkheid om te kijken naar óf de overeenkomsten binnen één gelijksoortige groep van landen óf de verschillen en overeenkomsten te bestuderen tussen EU-landen die elk uit een van deze verschillende landengroepen geselecteerd zijn. Gekozen is voor het laatste omdat deze scriptie niet gericht is op bepaling en verklaring van de causaliteit van beleidsprogramma's in relatie tot waargenomen effecten. Doel is te beschrijven en inzichtelijk te maken hoe er achteraf geoordeeld wordt over beleidsprogramma's, resultaten en over de mate waarin daardoor een probleem is of kan worden aangepakt. Een andere reden om juist landen met verschillende beleidsprogramma's en resultaten met elkaar te vergelijken is gebaseerd op de volgende veronderstellingen.

Verondersteld wordt namelijk dat tussen groepen EU-landen met verschillende beleidsprogramma's en resultaten ook meer divers geoordeeld en geargumenteed zal gaan worden dan tussen een groep EU-landen waar over het algemeen overeenkomstige beleidsprogramma's en min of meer gelijke - gunstige of ongunstige - resultaten bestaan. Binnen een groep landen met gelijksoortige beleidsprogramma's en al dan niet gunstige resultaten zal naar verwachting veel overeenstemming zijn over de normen en de waargenomen feiten. Het is aannemelijk dat er dan minder gevarieerde beoordelingen zullen voorkomen over de relatie beleidsprogramma's, resultaten en de mate waarin een probleem is of kan worden aangepakt. De beoordelingen zijn of positief of negatief. Het asielprobleem zal hier waarschijnlijk als een technisch probleem kunnen worden bestempeld. Echter tussen de groepen van EU-landen die sterk qua beleidsprogramma's en al dan niet gunstige resultaten van elkaar verschillen zal naar verwachting juist weinig overeenstemming zijn over de normen en waargenomen feiten. De relatie tussen beleidsprogramma's, resultaten en de mate waarin een probleem is of kan worden aangepakt zal dan waarschijnlijk gevarieerder worden beoordeeld. Positieve en negatieve beoordelingen wisselen elkaar af. Een vergelijking van landen met verschillende beleidsprogramma's en uiteenlopende resultaten is dus interessant omdat er meer verschillende oordelen en argumentaties in kaart kunnen worden gebracht over de mate waarin een probleem - zoals asielmigratie - is of kan worden aangepakt. Het asielprobleem zal dan deels nog wel als een 'technisch probleem' kunnen worden getypeerd (voor een bepaalde groep of regio). Veel vaker zal asielmigratie als een op lange termijn tembaar of ontembaar probleem worden gekarakteriseerd. Afgevraagd kan worden of deze verschillen dan samenhangen met verschillende waardeoriëntaties (cultuur), verschillende politiek-bestuurlijke systemen, politieke coalities óf met verschillende maatschappelijke-economische omstandigheden.

De verschillen die voorts in het asielopvangbeleid en resultaten van de vijftien EU-landen grofweg bespeurd zijn vielen samen met de volgende drie groepen van landen:

- een groep landen waar het asielopvangbeleid zich beperkt tot specifieke groepen asielmigranten en waar de bulk van asielzoekers zelfstandig eigen opvang moet verzorgen (Groot-Brittannië, Frankrijk, Ierland, Luxemburg, Portugal, Italië, Griekenland,)
- een groep landen waar het asielopvangbeleid zich uitstrekt tot alle asielmigranten en waar de opvang min of meer verplicht is voor asielzoekers (Duitsland, Denemarken, Finland)
- én een groep landen die een tussenpositie inneemt d.w.z. waarbij het asielopvangbeleid gericht is op een groot deel of bijna alle asielzoekers en waar de opvang deels verplicht en deels is vrijgelaten (Oostenrijk, België, Spanje, Nederland, Zweden)

De indeling is grof en voorlopig – omdat er tussen 1990 en 2002 allerlei verschuivingen zijn opgetreden – maar heeft hier vooral de bedoeling om tot een keuze van landen te komen waarvan het beleid sterk uiteenloopt. Hoewel het in deze scriptie dus niet de bedoeling is om inzichten over het opvangbeleid in EU-staten te generaliseren naar uitspraken over het opvangbeleid van vijftien EU-staten, kan echter wel meer inzicht gegeven worden in de belangrijkste soorten beleidsprogramma's voor opvang van asielzoekers, de meest voorkomende effecten en de meest voorkomende

probleempercepties binnen de EU-staten.

Binnen deze verschillende groepen van landen is daarna uit praktische overwegingen (tijd, kosten, toegankelijkheid informatie) geselecteerd op landen die qua taal en nabijheid benaderbaar zouden zijn en toch enigszins aan deze diversiteit beantwoorden. EU-lidstaten die aan deze eisen voldeden waren de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden.

Nederland vormt een beetje een twijfelgeval omdat het deels ook gerekend kan worden tot de groep landen waarbij het gebruikmaken van opvang verplicht is gesteld, omdat eigen opvang zoeken pas na 1997 is ingevoerd.²⁵ Bij de selectie stond evenwel van tevoren vast dat Nederland als een van de onderzoekseenheden zou worden gekozen, omdat het afzetten van kenmerken van het eigen land tegen die van andere EU-staten een belangrijke aanleiding voor de vergelijking vormde. Tegelijkertijd speelde bij de keuze ook mee dat ondanks diverse verschillen tussen deze drie landen er min of meer overeenkomsten waren in de omvang, toe- en afname van asielmigratie in de periode 1990 en 2002. Zo stonden deze drie landen een aantal jaren in de top drie van landen met de hoogste aantal asielaanvragen, terwijl er in andere jaren tussen deze landen steeds meer verschillen optraden in de toe- en afnames.

3.4.3 Dilemma's en beperkingen uitvoering internationaal vergelijkend onderzoek

Bij internationale vergelijking spelen een aantal dilemma's waarbij rekening moet worden gehouden. Ook bij de internationale vergelijking die ik in deze scriptie heb toegepast spelen een aantal van deze aandachtspunten die toelichting behoeven. Deze dilemma's brengen bij de feitelijke opzet en uitvoering van het onderzoek beperkingen met zich mee. In het kort loop ik een aantal van deze punten langs.

Functionele equivalentie

Een van deze aandachtspunten is het probleem van de 'functionele equivalentie'. Hiermee wordt bedoeld dat de geïnterviewde sleutelpersonen en de informatiebronnen (beleidsdocumenten, verslagen, onderzoeken, kranten en tijdschriftartikelen) in elk van de onderzochte landen - Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland - steeds uit dezelfde soort onderzoeks- en waarnemingseenheden bestaan om er geldige en betrouwbare conclusies voor te kunnen trekken (zie Bertrand, 1995: 97; Hofstede, 1995: 105). Voor deze scriptie is dus van belang dat er op equivalente wijze door deze bronnen informatie en beoordelingen worden aangeleverd over beleidsprogramma's, resultaten en beteugeling van problemen. In concreto betekende dat in alledrie de landen steeds dezelfde soort sleutelpersonen van nationale ministeries, uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties en van asielzoekers die uit een bepaald land afkomstig waren moesten worden gekozen voor de interviews. Ook de brondocumenten zoals beleidsnota's, memories van toelichting, parlementaire verslagen, wet- en regelgeving, statistieken, onderzoeksrapporten, kranten- en tijdschriftartikelen moesten in elk land dezelfde soort, status en tijdsperiode vertegenwoordigen. In de uitwerking is dit grotendeels gelukt, met een aantal uitzonderingen bij zowel de selectie van geïnterviewde personen als bij de verzameling van brondocumenten. Die uitzonderingen hadden betrekking op het soms ongelijke aantal geïnterviewde personen, beperking van de scope of bereik van onderzoek in een land (deelstaatniveau²⁶) en brondocumenten die uit één tijdsperiode of een land afkomstig waren.

In elk land zijn per saldo ten minste drie sleutelpersonen van (sub)nationale ministeries, uitvoeringsorganisaties, ngo's en representatieve asielzoekers gevonden voor een vraaggesprek.

Dit betrof bij de nationale ministeries beleidsmedewerkers die onder meer belast waren met de inrichting en monitoring van het migratie en asiel(opvang)beleid. In Groot-Brittannië en Nederland is gesproken met achtereenvolgens twee beleidsmedewerkers van het ministerie van Binnenlandse Zaken (Home Office) in Londen en met een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie te Den Haag. Een afwijking deed zich voor in Duitsland. Zo kon in de federale staat Duitsland uiteraard niet in alle zestien deelstaten worden gekeken, en hebben de vraaggesprekken zich beperkt tot de deelstaat Beieren. Daar is gesproken met twee beleidsmedewerkers van het regionale ministerie van de deelstaat Beieren (Sozial Ministerium des Ober-Bayerns). Hoewel het in de bedoelingen lag ook met een beleidsmedewerker van het federale ministerie van Binnenlandse zaken in Berlijn (Ministerium des Innern) te spreken kon dit om onduidelijke overwegingen op het laatste moment niet doorgaan.

Verwezen werd naar de deelstaten aangezien de uitvoering van het Duitse opvangbeleid is neergelegd bij de zestien deelstaten. Tevergeefs werd verzocht om in ieder geval de wettelijke beleidskaders (Asylerwerberleistungsgesetz) te mogen bespreken waarin het federale ministerie van Binnenlandse Zaken de inrichting van de opvang uiteen heeft gezet.

Vervolgens is bij uitvoeringsorganisaties gesproken met managers en stafmedewerkers van opvanglocaties. In Duitsland zijn gesprekken gevoerd met opvangdirecteuren van twee soorten locaties (Zirndorf, München) en met een beleidsmedewerker en een stafmedewerker van de federale dienst voor beoordeling en spreiding van asielzoekers - Bundesamt für Anerkennung Flüchtlinge (BAFL) gevestigd in Neurenberg en onder meer in München. In Nederland betrof dit interviews met een beleidsmedewerker bij het Centraal Bureau van het zelfstandig bestuursorgaan voor opvang van asielzoekers te Rijswijk (COA) en met een opvangdirecteur van diverse COA- opvangaccommodaties in de regio Rotterdam (Hellevoetsluis). De interviews in Engeland werden gevoerd met een afdelingsmanager van de ambtelijke dienst verantwoordelijk voor de toedeling van onderdak voor asielzoekers (NASS) en met een directeur van een private organisatie woningbouw- organisatie voor bemiddeling van huisvesting aan asielzoekers, beide gevestigd in Londen.

Voor informatie en zienswijzen van non-gouvernementele organisaties gericht op belangenbehartiging van asielzaken is contact gezocht met beleidsmedewerkers en/of managers. In Engeland is met verschillende stafmedewerkers van het Britse Vluchtelingenwerk op het hoofdkantoor en bij een noodopvangaccommodatie te Londen gesproken. Het was om praktische redenen niet mogelijk het gesloten opvangcentrum in Oakington Road en een private woonruimte te bezichtigen. In Duitsland zijn gesprekken gevoerd met een coördinator van Innere Mission te München en met een manager van het Duits Rode Kruis te Berlijn. Het onderzoek van de non-gouvernementele organisatie op asielgebied in Nederland betrof een interview met een stafmedewerker van het Landelijk Bureau van Vluchtelingenwerk.

Ten slotte zijn interviews gehouden met asielzoekers uit Irak, Afghanistan en voormalige Joegoslavië. Uit diverse statistieken bleek dat deze landen in zowel Duitsland, Nederland en Engeland tot de meest frequent aanwezige herkomstlanden van asielzoekers golden. Echter, door praktische problemen kon niet in alledrie de landen met een zelfde aantal asielzoekers uit deze landen gesproken worden. Zo is in Engeland en Nederland met ieder drie asielzoekers gesproken, terwijl er in Duitsland gesprekken zijn gevoerd met vijf asielzoekers. Ook konden niet alle interviews individueel worden uitgevoerd, maar soms alleen groepsgewijs.

Ook de brondocumenten konden niet bij alle actoren in gelijke mate worden verzameld. Brondocumenten van centrale overheden c.q. nationale ministeries zoals toelichtingen bij wetten en regeringsstandpunten in parlementaire verslagen konden van de gehele onderzoeksperiode worden verkregen ('Explanatory Notes'²⁷ en 'Parliamentary papers'; 'Begründungen' en 'Verhandlungen' of 'Plenarprotokolle'; 'Memories van Toelichtingen' en 'Handelingen'). Hetzelfde gold voor onderzoeksrapporten en gedeeltelijk voor statistieken. Maar documenten van uitvoeringsorganisaties en ngo's bleken alleen over de periode 2000-2001 te kunnen worden bemachtigd. Kranten- en tijdschriftartikelen konden vanwege praktische redenen nagenoeg alleen in Nederland worden verzameld. Omdat deze artikelen uit diverse soorten journalistieke bladen afkomstig waren en meestal betrekking hadden op de beschrijving van beleidsprogramma's en effecten, probleempercepties en beleidsbeoordelingen in Europese of internationaal perspectief zijn ze toch bruikbaar geacht bij de dataverzameling en gegevensverwerking.

Vertaalproblemen

Een ander punt dat hiermee samenhangt vormt de vertaling van begrippen. Bepaalde begrippen kunnen in een vreemde taal een ruimere of beperktere betekenis hebben. Het Engelse begrip 'public policy' komt redelijk overeen met het Nederlandse begrip 'overheidsbeleid'. Maar het Duitse begrip 'Politik' is ruimer omdat het ook kan slaan op het politieke proces waarmee beleid omringd wordt. Ook het Nederlandse begrip 'problemen' heeft in het Engels en Duits een wat zwaardere connotatie dan in het Nederlands. Dan moet uitgeweken worden naar synoniemen zoals 'questions' of 'Frage'. Om met deze vertaalproblemen rekening te houden is geprobeerd om naar Nederlandse, Duitse en Engelse synoniemen van begrippen te kijken naast het gebruik van omschrijvingen en logische voegwoorden. Daarmee is geprobeerd om de gezochte begrippen in documenten en in vraaggesprekken zo dicht

mogelijk te kunnen benaderen in de waarneming.

Probleem van de generaliseerbaarheid en aggregatie

Ook het probleem van de generaliseerbaarheid en aggregatie vraagt om aandacht (Bertrand, 1995:98). In deze scriptie wil ik conclusies trekken (uitspraken doen) over de mate waarin er in door centrale overheden in drie EU-staten geoordeeld wordt over het asielopvangbeleid, de aangetroffen effecten en in welke mate asielmigratie als sociaal probleem daardoor is veranderd of kan worden veranderd. Dat betekent dat de oordelen en argumenten die in schriftelijke en mondelinge bronnen verzameld zijn een afspiegeling moeten vormen van de standpunten van respectievelijk de Britse, Duitse en Nederlandse overheid. In hoeverre is dat gelukt? Over het algemeen kon in Groot-Brittannië en Nederland rekening gehouden worden met deze eisen. Er is in deze landen gekeken naar de standpunten van centrale overheden in beleidsnota's en/of in memories van toelichtingen bij wetten en gedelegeerde wetgeving. In parlementaire verslagen zijn de standpunten van de regeringspartij- of coalitie bestudeerd in relatie tot de oordelen van oppositiepartijen en belangenorganisaties. Verder zijn standpunten van centrale overheden bekeken zoals ze in onderzoeksrapporten en krant- en tijdschriftartikelen zijn beschreven. Ten slotte is gecheckt of deze oordelen overeenkwamen met de uitspraken die in de interviews gedaan zijn door sleutelpersonen van de desbetreffende nationale ministeries en uitvoeringsorganisaties. Hieruit is afgeleid dat oordelen naar alle waarschijnlijkheid een redelijk betrouwbaar en geldig beeld geven van de beoordelingen van de Britse en Hollandse centrale overheden, ondanks dat de interviews maar een beperkte scope hadden.

In Duitsland lag dit gecompliceerder. In tegenstelling tot Nederland en Groot-Brittannië, respectievelijk gedecentraliseerde en gecentraliseerde eenheidstaten, is Duitsland een federale staat. Ook hier zijn standpunten van centrale overheden in parlementaire verslagen, officiële beleidsnota's en memories van toelichting, onderzoeksrapporten en nieuwsmedia bestudeerd en vervolgens vergeleken met uitspraken in interviews met sleutelpersonen. Echter, hier mogen oordelen van de nationale overheid niet zomaar geïnterpreteerd worden als oordelen van de Duitse centrale overheid. Deze beperking ontstaat doordat het federale ministerie van Binnenlandse Zaken slechts voor een klein deel verantwoordelijk is voor het asielopvangbeleid en de zestien deelstaten grotendeels elk verantwoordelijk zijn voor de inrichting en uitvoering van het opvangbeleid. Zoals opgemerkt kon alleen al om praktische redenen geen onderzoek verricht worden in alle zestien deelstaten. Om toch enigszins aan eisen van generalisatie (in- en externe geldigheid en betrouwbaarheid) tegemoet te komen is gekozen voor documentonderzoek en interviews in een deelstaat die door een insider als een 'gemiddelde Duitse deelstaat' op het gebied van asielbeleid kon worden betiteld (Beieren). Daarnaast zijn ook onderzoeksrapporten van drie andere deelstaten bestudeerd (Hessen, Brandenburg en Berlijn). Al met al kunnen slechts gedeeltelijk generaliserende uitspraken over het opvangbeleid van de Duitse centrale overheid worden gedaan.

Vervolgens wil ik deze beoordelingen c.q. onderbouwingen vergelijken met gegevens over probleempercepties, doelen, instrumenten en effecten die in de grofmazige inventarisatie over de toenmalige 15-EU-staten zijn verzameld, ander onderzoek en interviews die gehouden zijn met sleutelpersonen van respectievelijk het Directoraat-Generaal van Justitie/Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie, de UNHCR en de European Council on Refugees and Exiles.²⁸

Daarmee probeer ik uit te zoeken in hoeverre de onderbouwingen van de beoordelingen in de drie landen berusten op landenspecifieke kenmerken of verwijzen naar patronen die in meerdere EU-staten voorkomen. Doel is niet om de beoordelingen van de drie landen te generaliseren naar meerdere EU-staten of EU-staten in het algemeen. Deze informatie heb ik immers niet verzameld en ik doe daar ook geen uitspraken over. Wel kan mogelijk meer inzicht worden geboden in hoeverre de onderbouwingen in de oordelen van actoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland hout snijden. Ook kan wellicht meer gezegd worden in hoeverre de onderbouwingen verwijzen naar een geïsoleerd verschijnsel in dat land of ook hun licht werpen op patronen in de inrichting en werking van beleid in meerdere EU-staten, ofschoon dat overigens nog niets zegt hoe in deze staten dan geoordeeld wordt over dat beleid. Hieraan moet echter toegevoegd worden dat de gegevens waarmee vergeleken wordt doorgaans 'grofmazig' zijn en dus niet berusten op uitgebreid empirisch onderzoek. Waar dat wel het geval is zal dat gemeld worden in de tekst.

Ten slotte wil ik de onderzochte beoordelingen in de drie EU-staten aangrijpen om in het algemeen iets te zeggen over de wijze waarop centrale overheden van democratische rechtstaten over beleid, resultaten en problemen oordelen. Ook met dit streven begeef ik me op glad ijs. Vormt het opvangbeleid voor asielzoekers een representatieve weergave van beleid in het algemeen? En, kunnen deze democratische rechtstaten, die tot de welvarende staten van de EU en van de internationale gemeenschap behoren ook model staan voor minder welvarende democratische staten? Op dit moment blijven dit twee open vragen. Echter, ik ga er voorlopig van uit dat ik met de selectie van deze drie EU-staten meer inzicht kan geven in beleidsbeoordeling door centrale overheden.

Problemen met secundaire analyse van bestaand materiaal

Tot slot moet nog gewezen worden op het gebruik van kwantitatieve gegevens uit reeds verzamelde statistieken. Veelal blijken de voorwaarden waaronder in diverse EU-landen gebeurtenissen en gegevens geregistreerd worden te verschillen van elkaar. Het gaat hier om verschillen in definities, registratieprocedures en hiaten in statistieken. Zo worden asielaanvragen in Groot-Brittannië geregistreerd per hoofdaanvraag, ongeacht het aantal meereizende personen, terwijl er in Duitsland en Nederland vastlegging plaatsvindt per meegereisde persoon. Soms moeten statistieken ook uit verschillende statistieken worden samengesteld om toch tot een chronologische of vollediger weergave van cijfers en kengetallen te komen. Verder speelt ook de medewerking van (asiel)migranten een rol. Zo blijken asielmigranten uit diverse herkomstlanden niet de nationaliteit op te willen geven vanwege de niet-herkenning van het herkomstland van hun etnische identiteit (Koerden, Palestijnen, Somaliërs, Ethiopiërs, Eritreërs). (Eurostat, 2000: 146) Tevens kunnen migranten er economisch belang bij hebben een andere of geen nationaliteit op te geven dan hun ware nationaliteit teneinde hun verblijf in het opvangland te bestendigen (documentlozen).

Dit soort registratieproblemen worden onderkend in literatuur over migratie (Muus, 1993 :6; Eurostat, 2000:7; Eurostat, 2000: 10-12; Segal, 1993: 3; Weeks, 1989:185; Muus, 1993:6,7, 2001:31; Schmeidl, 2001: 63,64; Jackson & Moch: 1089: 29; Castels, 1993:142; Eurostat, 2000:130; UNHCR, 2000). Al deze beperkingen bemoeilijken de vergelijkbaarheid van gegevens in deze scriptie zoals bijvoorbeeld omvang-, toe- en afnames van asielmigratie, verblijfstijden, financiële toelages, activiteiten en incidenten binnen EU-landen. Dergelijke beperkingen zijn zoveel mogelijk aangegeven in de tekst of bij de tabellen.

Op de volgende bladzijden wordt de uitwerking van het onderzoek nog eens kort samengevat in een onderzoeksschema.

Tabel 3.2 Onderzoeksschema samengevat

<i>Begrip</i>	<i>Onderzoekseenheid</i>	<i>Waarnemingseenheid</i>	<i>Classificatiecategorie</i>	<i>Instrument</i>
'Beleid'	Sleutelpersonen en brondocumenten van overheidsorganisaties, ngo's en asielzoekers van EU-staten (BRD, VK, KdN)	vóórkomen van term, omschrijving of logische voegwoorden in mondelinge uitspraken en schriftelijke uitdrukkingen	aanwezigheid beleid (incl. uitvoering), aanwezigheid beleidsprogramma (excl. uitvoering) afwezigheid beleid	Interviews Inhoudsanalyse
'Beleidsgramma'	idem	idem	aanwezigheid beleidsprogramma aanwezigheid beleidsvoorstel aanwezigheid van ideeën afwezigheid ideeën	idem
('Waarde')	idem	idem	aanwezigheid waarden afwezigheid waarden	idem
('Doel')	idem	idem	aanwezigheid doelen of doelstellingen afwezigheid doelen of doelstellingen	idem
('Middel')	idem	idem	aan- of afwezigheid middelen - organisatorische (staatselijk, semistaatselijk, gepri vatiseerd, privaat) - juridische - economische - communicatieve	idem
'Probleem'	idem	idem	aanwezigheid sociaal probleem afwezigheid sociaal probleem	idem
'Resultaten'	idem + brondocumenten van onderzoeksinstellingen	idem + kengetallen in bestaande statistieken en kwalitatieve gegevens	aanwezigheid directe resultaten - bedoelde effecten (ja/nee) - onbedoelde effecten (positieve/negatieve neveneffecten) - beleidsgerelateerd (ja/nee) afwezigheid directe resultaten aanwezigheid maatschappelijke effecten - bedoelde effecten (ja/nee) - onbedoelde effecten (positieve/negatieve neveneffecten) - beleidsgerelateerde (ja/nee) afwezigheid maatschappelijke effecten	idem + secundaire analyse

Tabel 3.2 Onderzoeksschema samengevat (vervolg)

<i>Begrip</i>	<i>Onderzoekseenheid</i>	<i>Waarnemingseenheid</i>	<i>Classificatiecategorie</i>	<i>Instrument</i>
'Beleids-oordeling'	idem	idem + oordeel én argumentatieschema's	aanwezigheid bevestigende of ontkennende oordelen over totale (of delen van) opvangbeleid - geldige of ongeldige argumentaties (ja/nee) - empirische ondersteuning (ja/nee) - aanvaardbare of onaanvaardbare oordelen (ja/nee) afwezigheid bevestigende of ontkennende oordelen over totale (of delen van) opvangbeleid	interviews inhoudsanalyse

HOOFDSTUK 4 ASIELMIGRATIE ALS HISTORISCH EN SOCIAAL VERSCHIJNSEL

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk geef ik een algemene beschrijving van het verschijnsel migratie, toegespitst op asielmigratie als migratietype. Het gaat hier om een breed gedeelde waarneming van de historische en recente ontwikkeling van het verschijnsel (asiel)migratie en de wijze waarop overheden daarop gereageerd hebben met beleid. Waar er onder deskundigen minder overeenstemming is over de omschrijving of duiding van feiten zal dit in de tekst vermeld worden. Dit hoofdstuk probeert de contouren aan te geven van het beleidsveld asielmigratie als recent en historisch verschijnsel. Daarbij zal opvallen dat asielmigratie zowel als een sociaal probleem, maar ook als een sociaal gunstige voorwaarde kan worden gedefinieerd. Tevens blijkt dat overheden historisch gezien, onder invloed van wisselende omstandigheden zowel ruimhartig als restrictief op (asiel)migratie konden reageren. Zoals ik eerder heb toegelicht ga ik er in deze scriptie vanuit dat asielmigratie, althans massale asielmigratie als een sociaal of maatschappelijk probleem is te beschouwen voor de ontvangende landen en de asielzoekers zelf. In hoofdstuk 5 zal ik dan inzoomen op drie representatieve EU-lidstaten die de massale asielmigratie die zich tussen 1990 en 2002 heeft voorgedaan als een beleidsprobleem hebben opgevat en daar door middel van een asielopvangbeleid op gereageerd hebben. Dat hoofdstuk geeft een chronologische beschrijving van de asielmigratie per land, de beleidsprogramma's voor de asielopvang, de wijze waarop asielmigratie als beleidsprobleem is gedefinieerd en de waargenomen resultaten in beleidsveld en samenleving. Hoofdstuk 5 resulteert in een retrospectieve beoordeling per EU-staat van deze beleidsprogramma's in relatie tot de resultaten en asielmigratie als beleidsprobleem. Hoe wordt beoordeeld in welke mate het beleidsprobleem al dan niet veranderd is door het beleid en de resultaten? Hoe kan die mate waarin het probleem is aangepakt getypeerd worden?

Hoofdstuk 4 is als volgt opgebouwd. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de historische ontwikkeling van migratie en asielmigratie (par. 4.2), aan de kenmerken, oorzaken en gevolgen van migratie en asielmigratie (4.3) en aan de wijze waarop overheden van bestemmingslanden recent en in het verleden op asielmigratie gereageerd hebben (4.4). In paragraaf 4.5 wordt dan een beeld gegeven van de recente asielmigratie naar Europa en de EU tussen 1990 en 2002. Ten slotte wordt in paragraaf 4.6 een kort overzicht gepresenteerd van de oorzaken die door migratiedeskundigen in verband worden gebracht met de stijgingen en dalingen van asielmigratie in deze periode.

4.2 Migratie als verschijnsel in historisch perspectief

Om asielmigratie historisch te kunnen plaatsen vang ik in deze paragraaf eerst aan met een algemene historische typering van migratie. In hoofdstuk 1 heb ik onderbouwd waarom ik voor een brede omschrijving van migratie heb gekozen. Migratie betreft dan de tijdelijke en/of permanente verplaatsing van mensen tussen platteland en stad, tussen steden, tussen landen en tussen continenten. Diverse wetenschappelijke disciplines en hun beoefenaren die het verschijnsel migratie in deze zin bestudeerd hebben, waaronder historici, demografen, migratiesociologen, verschillen nauwelijks van mening over de historische karakterisering van migratie. Migratie is geen uniek verschijnsel wat zich alleen in de twintigste eeuw of in sommige andere tijden (bijvoorbeeld de Volksverhuizingen of de vlucht van de Hugenoten) heeft voorgedaan. Migratie is veel eerder een structureel en continue toe- en afnemend fenomeen gedurende de menselijke geschiedenis (Segal,1993:3,9; Weeks,1989: 37,53, 199; Muus,1993: 1,9 en 2001: 68-72/Zelinsky,1971:221-222; Castles, 1993: 43,62; Jackson & Moch, 1989:27-33).²⁹ Ter illustratie worden grofweg een zestal perioden van opvallende migratiebewegingen binnen de migratiegeschiedenis onderscheiden. Kenmerkend is dat er binnen deze migratieperioden zowel vrijwillige als onvrijwillige migratie is te onderscheiden. Ik kom hier in de volgende paragraaf op terug. Tussen die perioden heeft de migratie zich overigens wel steeds gecontinueerd (Segal, 1993: 5-79); Weeks, 1989: 30-55; Castles, 1993: 43-97; Muus,1993: 10,31-49, 174,175).

± 150.000 voor Chr.

Een eerste patroon van migratie wordt waargenomen vanuit de primordiale samenleving van jagers en

verzamelaars in de bakermat van de mens in Oost-Afrika (vermoedelijk Kenia). 150.000 jaar geleden migreerden primitieve mensen (*homo erectus*, *homo sapiens*) vanuit deze oorspronkelijke omgeving naar achtereenvolgens het Midden-Oosten, Zuid-Azië, Australië, Europa, Noord-Azië, Noord-, Centraal- en Zuid-Amerika en Oceanië. Figuur 4.1 laat dit zien. Over een zeer lange tijdsperiode raakte de wereld door migratie geleidelijk aan bevolkt en was migratie een kenmerk van de levenswijzen van toenmalige mensen. Ongeveer 8.000 voor Chr. ging dit reizend (niet-sedentaire) bestaan over in agrarische samenlevingen waarin mensen zich meer permanent zetelden. Er ontstonden sedentaire samenlevingen in de vorm van bebouwbaar land of geïrrigeerde rivier valleien met daar omheen dorpen die vanaf 4000-5000 voor Chr. uitgroeiden tot stedelijke samenlevingen. Het is onbekend in welke omvang deze migraties zich voltrokken, alhoewel vaststaat dat de bevolkingsomvang en bevolkingsdichtheid in de toenmalige wereld extreem laag was vergeleken met de huidige tijd (Weeks, 1989:30 Segal, 1993:5). (zie Bijlage I figuur 4.5)

± 5000 voor Chr. – 1400 na Chr.

Kleine spontane migratie bleef tussen 5000 voor Chr. tot ongeveer 1400 bestaan maar nam geleidelijk meer politiek georganiseerde vormen aan, een tweede opvallend migratiepatroon. Door de combinatie van vast verblijf in dorpen en steden, domesticatie van dieren en vormen van politieke, religieuze, ambtelijke en militaire organisatie kon migratie op een grotere schaal plaatsvinden. Dit uitte zich met name in militaire veroveringen van andere samenlevingen gericht op de verbreiding van religieuze doelstellingen (bekering), in slavernij, in deportaties, in kolonisatie en in ballingschap. Zowel in de antieke als in de de middeleeuwse wereld hebben zich op kleine en individuele schaal asielmigraties voorgedaan in de vorm van territoriaal asiel, intern, tempel of kerkasiel (Spijkerboer, 1995: 20-22; Hoeksma,1982:1-9). Al deze migraties vonden in verschillende werelddelen in diverse samenlevingen plaats en brachten zelf weer nieuwe migratie tot stand door huwelijk en permanente vestiging. Ofschoon precieze getallen onbekend of onbetrouwbaar zijn wordt de omvang van deze migraties geschat tussen de duizenden en honderdduizenden.

± 1400 - 1814

Rond 1400/1500 na Chr. tot 1814 kan een derde opvallende migratiebeweging worden waargenomen die zich vanuit Europa voltrekt naar Noord-, Centraal- en Zuid-Amerika, Afrika, Noord- en Zuid-Azië, Midden-Oosten en Australië (zie figuur 4.2 en 4.3 op de volgende bladzijden). Gedurende de vorming van natie-staten verkennen Europese ontdekkings- en handelsreizigers nieuwe routes en continenten door o.a. verbeterde navigatie en scheepsbouwtechnieken waarna kolonisten handelsposten, plantage- en bevolkingskolonies stichten en eveneens omvangrijke nieuwe emigratiegolven vanuit Europese staten inluiden. Tevens worden door bewapende groepen Europese handelaars tussen de 15 en 17 miljoen bewoners uit verschillende delen en samenlevingen in Afrika gevangen genomen en als slaven verscheept voor de economische handhaving en ondersteuning van de kolonies in Noord-, Midden (incl. de Cariben)- en Zuid-Amerika³⁰. Tegelijkertijd doen zich op veel kleinere schaal binnen Europa vluchtelingenstromen voor als gevolg van religieuze vervolging (Iberische en Asjkenazische Joden, Vlamingen, Hugenoten, Poolse socinianen, Engeke Puriteinen, Quakers, Tsjechische Boheemse en Moravische Broeders, Doopsgezinden, Lutheranen, Hernhutters) en later politieke vervolging (slachtoffers van de Britse parlamentsrevolutie 'Glorious Revolution' en de Franse en Amerikaanse revoluties). Ook vindt er binnen Europa en binnen Europese natie-staten continu interne, tijdelijke of permanente arbeidsmigratie plaats samengesteld uit elite-beroepen, boeren en landlozen en die weer leidde tot volgmigratie zoals huwelijksmigratie (Jackson & Moch, 1989: 28,29; Willems, 2001: 15,16,23; Lucassen, 1993:3; Hoeksma, 1982: 76:82).

1815 - 1914

Een opmerkelijke vierde migratiebeweging doet zich voor in de periode tussen 1815 en 1914 waarin tussen de 40 en 60 miljoen West-, Zuid- en Oosteuropese migranten tijdens de industrialisatiefase naar de VS, Canada en Australië emigreren. De constatering dat het hier om de grootste Europese migratiebeweging uit de migratiegeschiedenis ging wordt breed gedragen (Segal,1993:16; Muus, 1993: 32; Weeks,1989:37,54; Castles, 1993: 51,63). Daarnaast leverde deze periode ook de grootste vrijwillige internationale en intercontinentale migratie op. Naast de meer dan 60 miljoen migranten uit voornamelijk Europa, migreeren ook 10 miljoen Russen vrijwillig naar Siberië en Centraal-Azië, 1

miljoen Zuid-Europeanen naar Noord-Afrika, 12 miljoen Chinezen en 6 miljoen Japanners naar Oost- en Zuid-Azië en 1.5 miljoen Indiërs naar Zuid-Oost Azië en Zuid- en Oost-Afrika (Segal,1993:16). Migratie tussen Europese staten vindt vooral plaats vanuit Ierland, Italië, Spanje, Portugal en Polen, terwijl binnen Aziatische staten migratie met name tot stand komt vanuit Rusland, China, Japan en India. De migratie door slavernij die ondanks de afschaffing in 1865 feitelijk tot 1900 voortduurt gaat over in migratie door contractarbeid ('koeliesysteem') die pas in 1941 officieel wordt afgeschaft.³¹ Ook begint in deze tijdsperiode in Europa de groei van stedelijke migratie. Voor 1800 kwamen steden met een inwonertal van 100.000 inwoners amper voor (Weeks ,1989:38).

1915 - 1945

Een vijfde migratiebeweging tussen de twee Wereldoorlogen 1915-1945 wordt enerzijds gekenmerkt door grote verplaatsingen van oorlogsvluchtelingen of displaced persons (eerst Belgische en Franse oorlogsvluchtelingen, Duits-Joodse vluchtelingen, later West -en Oost-Europese, Russische en Aziatische ontheemden), politieke en etnisch vervolgd (concentratiekampgevangenen), dwangarbeiders en krijgsgevangenen tussen West-, Zuid-, Centraal- en Oost-Europa en in Azië. Anderzijds daalt vrijwillige internationale migratie sterk ten opzichte van voorliggende perioden met uitzondering van immigratie naar Frankrijk (Segal,1993:18; Castles,1993:59; Muus, 1993: 32,34; Zolberg,1989: 32,43,44). Zie Bijlage I figuur 4.6 en 4.7.

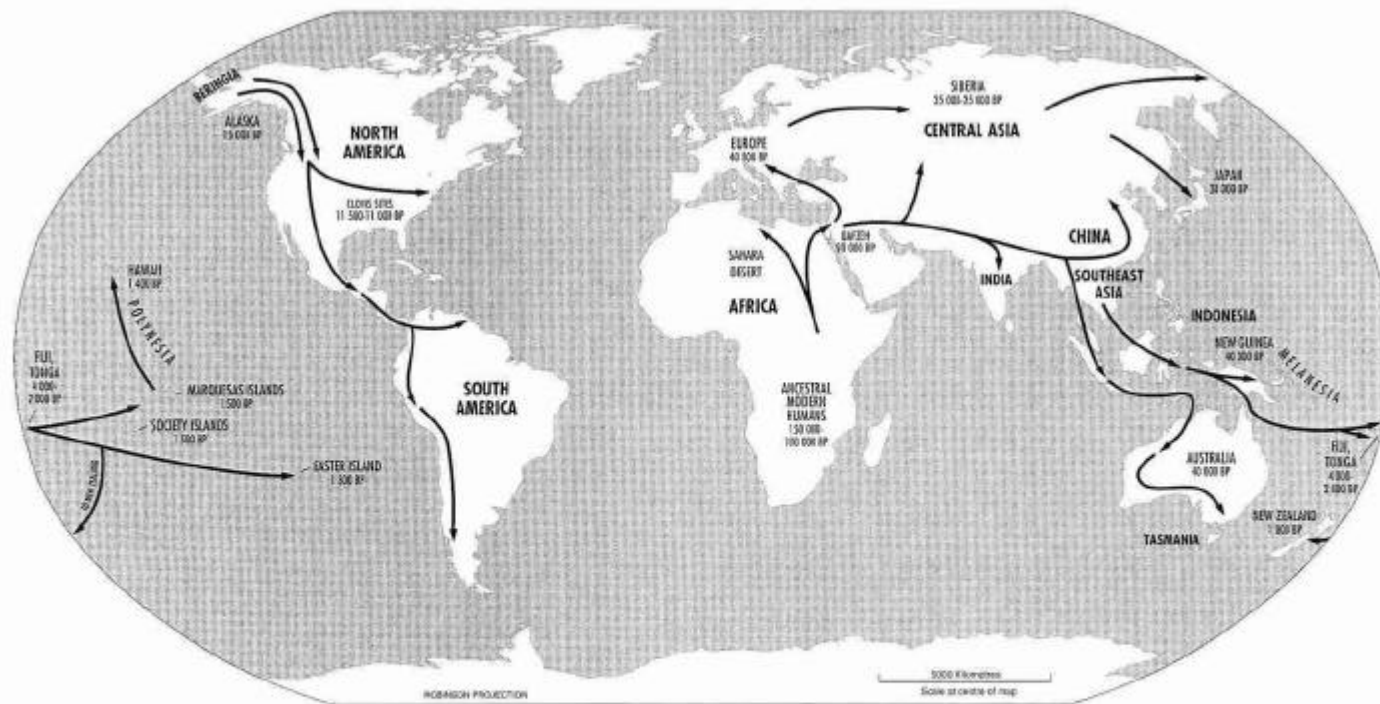
1945 - heden

Een laatste opvallende migratiebeweging kan onderscheiden worden tussen 1945 en heden waarin omvangrijke migratie vanuit verschillende niet-Europese werelddelen (Caribisch gebied /Centraal Amerika, Zuid-Amerika, Zuid-Oost-Azië, Klein-Azië en Noord Afrika) op gang komt naar de VS, Canada, Australië, EG/EU, Zweden, Noorwegen, Israël, Saudi-Arabië, Perzische Golf-staten en binnen Afrika. Figuur 4.8 en 4.9 in Bijlage I maken deze migratiepatronen zichtbaar.

Aanvankelijk gaat het bij deze recente migratiebeweging om de repatriëring van oorlogsvluchtelingen (displaced persons) direct na de Tweede Wereldoorlog en om de terugkeer van voormalige kolonisten naar het moederland tijdens de dekolonisatie-fase (Castles, 1993:66) Later, vanaf de jaren vijftig betreft het met name migratie van buitenlandse werknemers (arbeidsmigratie), migratie door dekolonisatie naar voormalige moederlanden (Castles, 1993: 71-73; Muus, 1993: 39-46; Holmes,1996: xv), emigratie naar Nieuw-Zeeland, Australië, VS, Canada (vestigingsmigratie) en mobiliteit van hooggekwalificeerd personeel tussen multinationale ondernemingen en intergouvernementele organisaties (Castles,1993: 66).

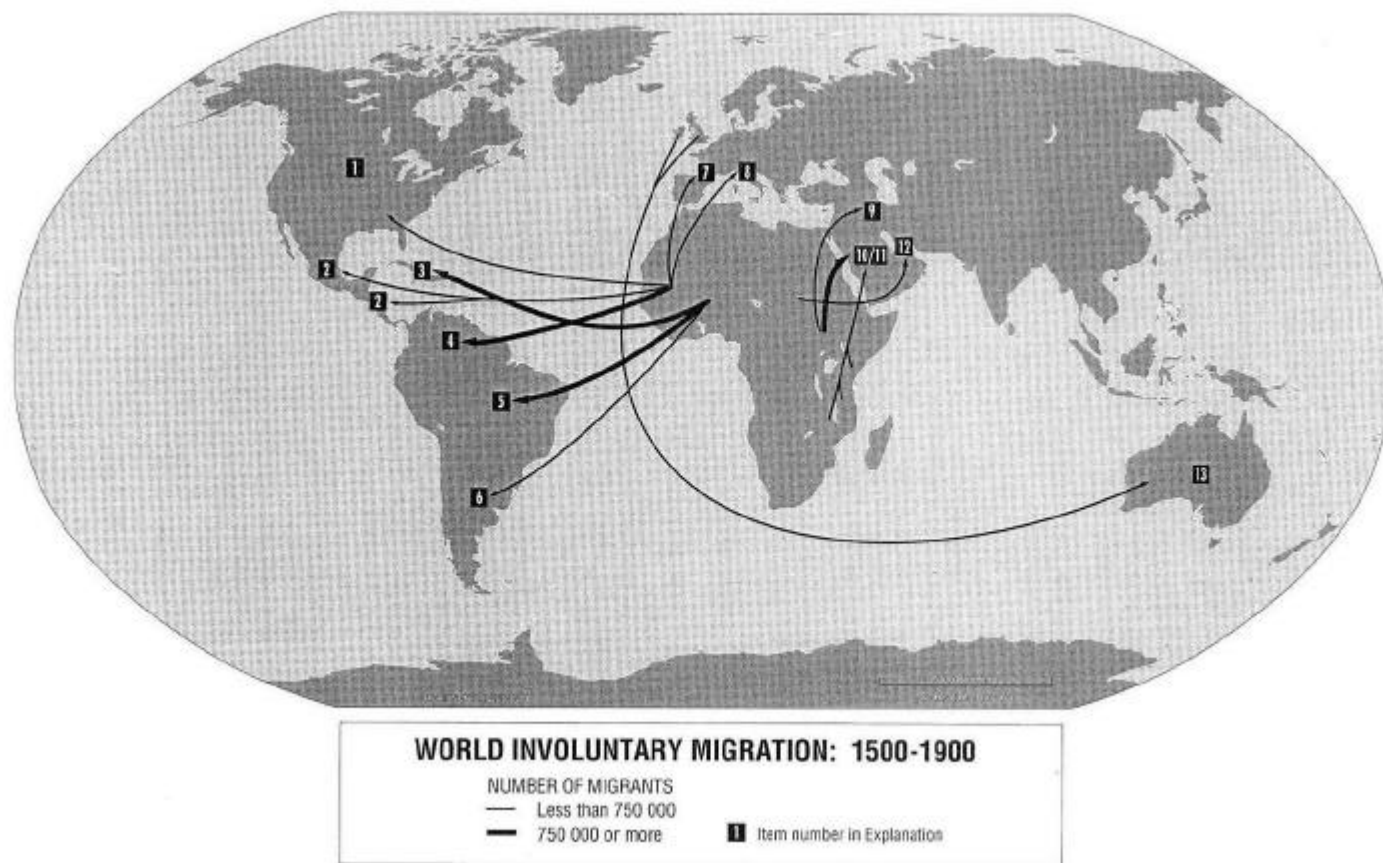
Vanaf 1973 daalt de arbeidsmigratie naar Europa, terwijl gezinsmigratie door gezinshereniging en gezinsvorming van migranten uit voormalige koloniën en van buitenlandse werknemers toeneemt (Castles, 1993:78). Na 1974 vormt gezinsmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming) in alle Westerse industrielanden het grootste deel van de (im)migratie. (Castels,1993:89-90). Volgmigratie blijkt geen tijdelijk verschijnsel te zijn (Castels,1993:79).

Opmerkelijk is ook de toename van onvrijwillige migratie (meer dan 70 miljoen mensen) na 1945 en het stijgend aandeel van vluchtelingen³² hierin vanaf 1900 , zowel nationaal, internationaal en intercontinentaal (Segal,1993:56; Zolberg, 1989: 43, 49,60; Castles, 1993: 84; Cohen,1991:16). Figuur 4.4 illustreert deze observatie. Het merendeel van deze asielmigraties (incl. displaced persons) vindt echter plaats buiten Europa. Ongeveer 50% van totale aantal vluchtelingen komt uit Azië en 50% uit Afrika (Castles, 1993: 87, 140,163; Levy, 1999:14; Zolberg, 2001:12). De Europese,³³ Noord-Amerikaanse en Australische³⁴ regio's worden ten opzichte van de andere regio's relatief met minder asielmigratie geconfronteerd. Niet alleen omdat in of naar Europa, Noord-Amerika of Australië minder sprake is van asielmigratie, maar vooral omdat asielmigratie in het algemeen - en dit geldt evenzo voor Europa³⁵ en Noord-Amerika - feitelijk in de eigen regio plaatsvindt en wordt opgevangen.

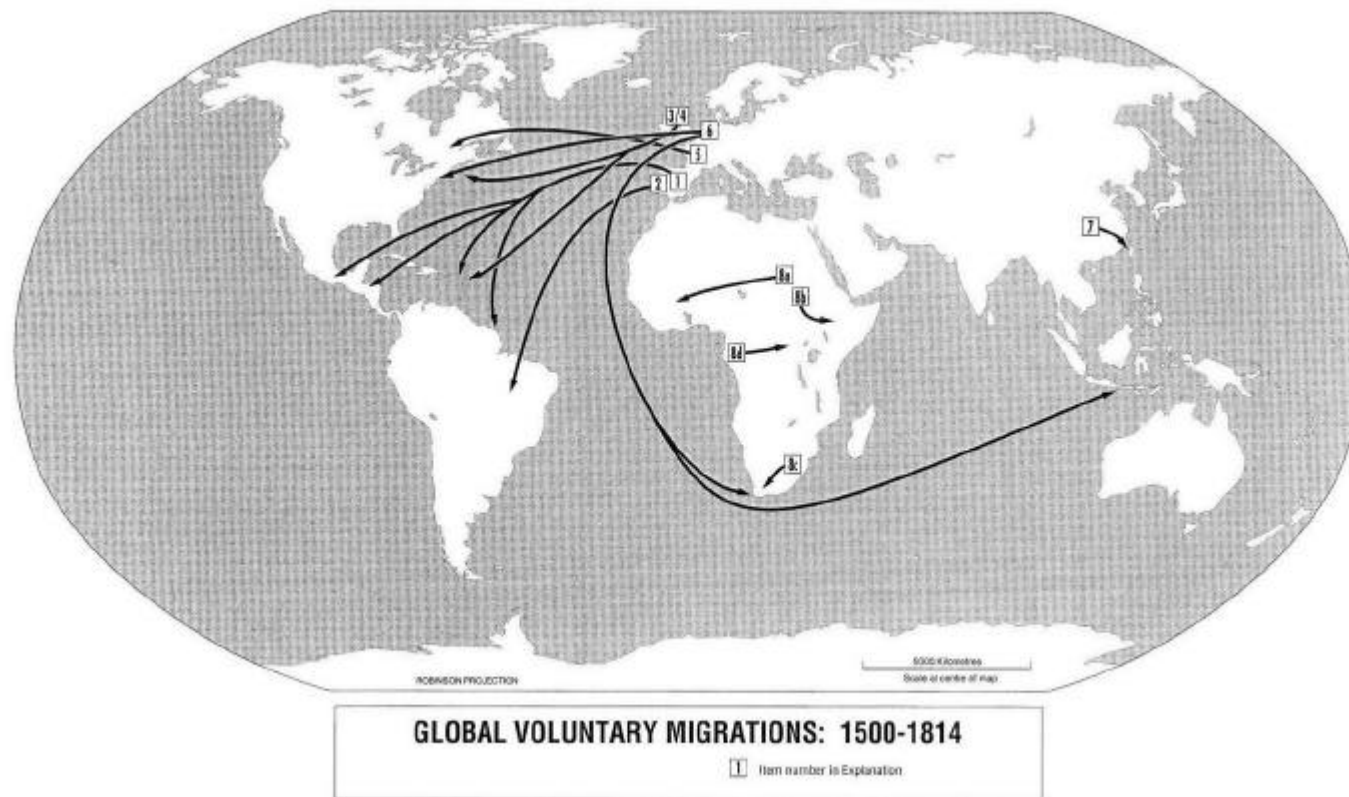


**THE ORIGINS OF MAN
TO 1500 YEARS BEFORE THE PRESENT (BP)**
Reproduced with permission by Thames & Hudson

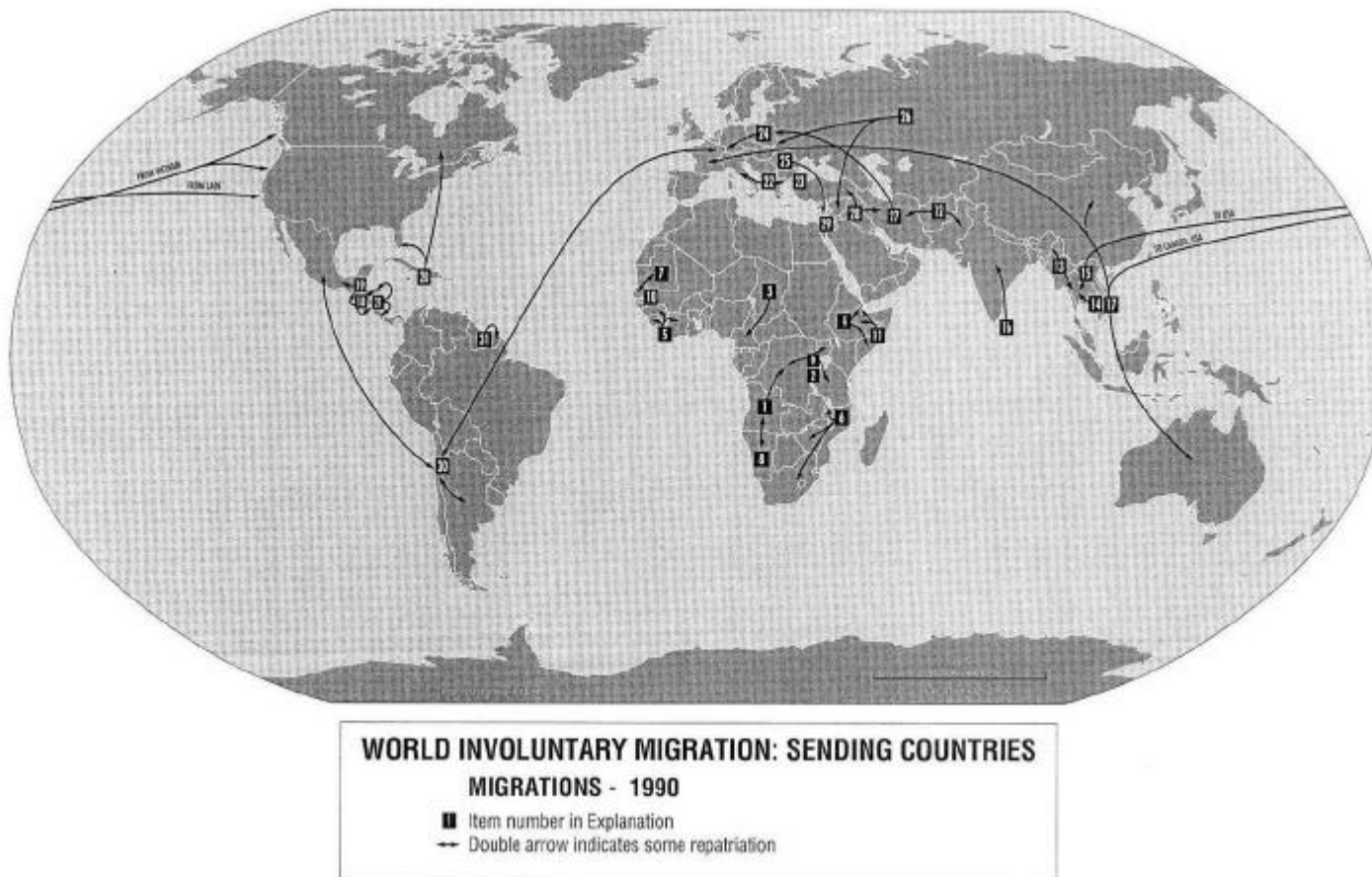
Figuur 4.1 Intercontinentale migratie ± 150.000 voor Chr. (Bron: Segal, 1993: 7)



Figuur 4.2 Onvrijwillige migratie - hoofdzakelijk slavenhandel en contractarbeid - tussen 1500 – 1900 (Bron: Segal, 1993: 55)



Figuur 4.3 'Vrijwillige' internationale migratie tussen 1500 – 1814 (Bron: Segal, 1993: 15)



Figuur 4.4 Onvrijwillige internationale migratie – asielmigratie – anno 1990 in Zuid-Noord en Zuid-Zuid richting (Bron: Segal, 1993: 59)

Zo blijkt dat veel van de internationale asielmigratie uit regio *Afrika*³⁶ zich wel richt op Noord-Amerika en in iets mindere mate op Europa, maar dat de bulk van asielmigranten zich verplaatst binnen het Afrikaans continent zelf.³⁷ Had de omvang van asielmigratie in 1960 een grootte van 300.000 vluchtelingen en displaced persons, begin 1990 was dit getal aangegroeid tot ruim 5 miljoen (Schmeidl, 2001: 70; Zolberg, 1989: 75-126; Cohen, 1991:12-13; Castles,1993:84,140-146; UNHCR, 2000:6; Segal, 1993:63). Een groot deel van de asielmigratie in het *Midden-Oosten*³⁸ speelt zich af binnen de eigen regio en varieert in omvang afhankelijk van het verloop van het conflict. Een kleiner deel van deze asielmigratie richt zich met name op de Zuid-Europese staten (Schmeidl, 2001: 72; Segal, 1993: 75; Castles, 1993: 129-140; UNHCR, 2000:9, 105-131,211-243,279). Evenals het Afrikaanse continent migreren de meeste asielmigranten binnen *Azië*³⁹ waar zij tijdelijk⁴⁰ (m.n. in de Aseanlanden) of permanent worden opgevangen. Een kleiner deel komt in Noord-Amerika en Australië terecht, terwijl een nog veel kleiner aantal zich in Europa vestigt (Schmeidl, 2001: 71; Castles, 1993:163-164; Segal,1993: 66,68; Zolberg, 1989: 61,75, 126). In tegenstelling tot de andere regio's produceert *Centraal en Zuid-Amerika*⁴¹ tot ongeveer 1980 relatief weinig asielmigratie.Uitzondering hierop vormen soms grote asielmigraties uit Chili, Uruguay en Argentinië, Haïti, Cuba, Bolivia en Paraguay. Na 1980 komt echter omvangrijke asielmigratie op gang. In het algemeen concentreerde de asielmigratie uit Latijns-Amerika zich op Noord-Amerika en in mindere mate op Europa. Maar ook in deze regio wordt de meeste asielmigratie door eigen naburige staten opgevangen (Schmeidl, 2001:71-72; Segal,1993: 69-70,78; Castles, 1993:146-152; UNHCR, 2000:8). Tussen met name 1970 en 1990 is onvrijwillige migratie zeer sterk toegenomen. Zowel het aantal asielmigratie producerende landen als de totale omvang asielzoekers en ontheemden verdubbelden. Echter half jaren negentig tot heden daalt zowel de onvrijwillige migratie van asielzoekers als ook het aantal landen die deze onvrijwillige migranten voortbrengen. Alleen de onvrijwillige migratie van internal displaced persons in de wereld gaat niet mee in deze daling, maar stabiliseert zich in hoge aantallen (Schmeidl, 2001:13; Levy, 1999:15; IOM, 2002:9,22).

Ten slotte begint ook het verschijnsel illegale migratie qua omvang een grotere rol spelen. Vanaf 1973 tot heden wordt de omvang van illegale migratie in de Westerse wereld (VS, Canada, Europa, Australië) tussen de 5 à 10% van de buitenlandse bevolking van een land geschat. (Castels, 1993: 79,83,91; Muus, 2001:37). Niettemin speelt illegale migratie zich niet alleen in de Westerse wereld af. Ook Afrika, Azië en Latijns-Amerika hebben over het algemeen met omvangrijke illegale migratie te maken (Castles, 1993: 143,148,155). Toegespitst op Europa bedraagt het aantal legaal verblijvende buitenlandse mensen in West-Europa ongeveer 18 miljoen, waarvan 8 miljoen niet-EU-burgers. Daarvan zou 2.6 miljoen documentloos of illegaal⁴² in de EU verblijven (Castels, 1993:79; Castels, 2000:65).

De massale verplaatsingen in deze laatste migratieperiode gingen zoals gezegd aanvankelijk (tussen 1945-1957) nog gepaard met een grote emigratiebeweging (ruim 7 miljoen emigranten) vanuit Europa (met name Groot-Britannië, BRD en Italië) naar overzeese continenten (Australië, Nieuw-Zeeland, VS, Canada, Zuid-Afrika en Zuid-Amerika) of van Zuid-Europa naar West-Europa (Muus,1993: 35-39;Castels,1993:66,81). Kenmerkend aan de jongste verplaatsingen uit de niet-Europese continenten is echter dat zij nu ook gaan verlopen van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen, hoewel niet uitsluitend en deze landen zeker niet alleen de grootste migratiestromen voortbrengen (Weeks,1989: 38; Segal,1993: 20; Castels,1993: 76). Zolberg en Schmeidl (2001) en Castles (1993:78,65-97) wijzen er op dat de hedendaagse migratie qua omvang groter is geworden en qua variatie in bestemming vooral Zuid-Zuid gericht is naast Zuid-Noord en Noord-Noord migratie. Daarbij blijkt dat migratie in de industrielanden over de laatste drie decennia gestegen is (van 3.1% tot 4.5%) en dat migratie in ontwikkelingslanden iets gedaald is (van 1.9% naar 1.6%). De stijging binnen de industrielanden wordt zowel veroorzaakt door internationale migratie binnen de Westerse wereld zelf als door Zuid-Noord migratie. Niettemin wordt opgemerkt dat internationale migratie naar West-Europa onevenredig is gestegen (van 3.6 % naar 6.1 %), ofschoon ook deze migratie vooral door migratie binnen West-Europa en door Oost-Europese en Mediterrane migratie (incl. Noord-Afrika, Klein-Azië) is veroorzaakt (Zolberg, 2001:12; Cohen,1991:16).

Naast de grotere omvang van migratie en variëteit in landen van bestemming worden nog een drietal andere kenmerken in deze recentste periode onderscheiden. In het algemeen gaat migratie mondiaal

gezien na 1973 - heden uit een steeds grotere en meer diverse samenstelling van landen van herkomst bestaan (Castels, 1993:79-84; Schmeidl, 2001:64-65; Muus, 2001a:68; Eurostat, 2000: 146). Een ander opvallend kenmerk is dat in verschillende werelddelen voormalige emigratielanden veranderen in immigratielanden of zich gedifferentieerde combinaties van beide bewegingen voordoen. Zo zijn Zuid-Europese landen, de olie-exporterende landen in het Midden-Oosten en de 'new industrialized countries' in Zuid-Oost-Azië in deze periode belangrijke immigratielanden geworden (Muus, 1993:42-49; Castels, 1993: 66,81,124-167). Tenslotte wordt in deze periode inzichtelijk dat de meeste mensen niet naar een ander land of continent migreren, maar verblijven binnen de eigen, nationale landsgrenzen (Martin & Taylor, 2001: 97; Weeks /Lee, 1989:190; Muus, 2001a:70; Castels,1993:146).⁴³ Volgens een schatting tussen 1977 en 2000 ligt de omvang van migratie tussen de 100 en 120 miljoen op een wereldbevolking van ruim 6 miljard (=2% van de totale wereldbevolking). Andere schattingen traceerden een omvang van 75 miljoen migranten in 1965 die zich verdubbelde tot een omvang van 150 miljoen in 2000 (IOM, 2002:8). Volgens een weer andere schatting wordt het totale aantal mensen dat leeft of werkt buiten de eigen landsgrenzen half jaren negentig van de vorige eeuw geschat op tussen de 90 en 125 miljoen (Segal, 1993: 4; Martin, 2001: 96) op mondiaal niveau en ongeveer 60 miljoen in de hoog geïndustrialiseerde landen.

Als deze zes migratieperioden nu overzien worden dan is er dus veel eerder sprake van migratieprocessen dan van migratie-uitbarstingen. Het gaat veel meer om geleidelijke ontwikkelingen die volgende migratieprocessen beïnvloeden dan migraties die zich eens in de zoveel tijd voordoen.

4.3 Migratie: kenmerken, oorzaken en gevolgen

Er is onder migratiedeskundigen ook grotendeels overeenstemming over de eigenschappen en oorzaken en gevolgen van migratie en asielmigratie als verschijnsel.

Kenmerken en typen van migratie

Een eerste algemene karakterisering van migratie heb ik zojuist gegeven met de hierboven weergegeven zes migratieperioden. Hierin valt steeds een onderverdeling te zien in vrijwillige en onvrijwillige migratie. Dit algemene onderscheid in soorten migratie wordt ook wel aangeduid door het verschil tussen de termen politieke en economische migranten. Tabel 4.1 op de volgende bladzijden visualiseert dit onderscheid in vrijwillige en onvrijwillige migratie nog eens aan de hand van de betreffende historische migratiebewegingen en de geschatte omvang van deze migratie. Door deze begrippen te hanteren wordt gepoogd om een gezichtspunt te vinden waarmee verschillende migrantengroepen van elkaar onderscheiden en getypeerd kunnen worden. Onder vrijwillige migratie worden dan moderne migratietypen gerekend zoals arbeidsmigratie, ondernemersmigratie, huwelijks- en gezinsmigratie, studiemigratie, ouderdomsmigratie. En in een verder verleden zouden hier kolonisatie (staatsgeorganiseerde migratie), annexatie, religieuze bekering en contractarbeid onder kunnen vallen. Al deze migratiesoorten zouden met deze term gemeenschappelijk hebben dat migratie gebaseerd is op een vrijwillige, los van fysieke dwang ontstane keuze teneinde een bepaalde gewenste behoefte tijdelijk of permanent te bevredigen (Segal,1993: 3,14). Onvrijwillige migratie zou daarentegen juist berusten op dwingende omstandigheden die mensen nopen om elders noodzakelijke behoeften te realiseren. Daartoe behoren dan migratietypen als vluchtelingen en displaced persons⁴⁴ (ontheemden,oorlogsvluchtelingen) met slavernij en dwangarbeid als historisch uitgestorven varianten (Segal, 1993:62-63).

Ofschoon deze indeling bruikbaar wordt geacht is er tegelijkertijd breed gedragen kritiek op het onderscheid vrijwillige en onvrijwillige migratie. In werkelijkheid is er geen sprake van twee strikte groepen, maar zijn er vaak overlappingen of verschillende combinaties van beide aspecten. Als mensen moeten vluchten spelen er ook economische beweegredenen (veiligheid, bestaansvoorwaarden, toekomstperspectieven etc.) een rol die de keuze van een toevluchtsoord mede bepalen. En ook al is fysieke dwang bij arbeidsmigratie afwezig mensen verplaatsen zich dikwijls om bepaalde levensomstandigheden te ontvluchten en hun lot in het buitenland te verbeteren. Maar eenmaal binnen de bestemmingslanden kunnen arbeidsmigranten minder burgerrechten genieten en feitelijk worden blootgesteld aan processen van minderheidsvorming zoals discriminatie en

vreemdelingenhaat (Segal, 1993: 3,14; Castles, 1993: 43-46, 63; Zolberg,1989: 65-71; Cohen, 1991:16).⁴⁵ Zolberg nuanceert dit beeld door te stellen dat het onderscheid tussen vrijwillige en onvrijwillige migratie als een continuüm moet worden voorgesteld. Er zijn overduidelijke zaken van onvrijwillige migratie tot uiting komend in 'levensbedreigend geweld' aan de ene kant en van vrijwillige migratie zoals de naoorlogse overzeese migratie naar Australië en Nieuw-Zeeland aan de andere kant. Daar tussenin liggen overlappingsen waarbij zowel vrijwillige als onvrijwillige factoren in het spel kunnen zijn. Maar altijd zijn er zowel politiek als economische omstandigheden aan het vertrek verbonden. Anderen wijzen erop dat binnen de condities van economisch gemotiveerde emigratie enerzijds en politieke-religieuze vervolging anderzijds de uiteindelijke keuze (besluitvorming) afhankelijk is van tussenliggende factoren als persoonlijke vaardigheden, percepties van informatie en tradities van keten- of netwerk migratie (Jackson & Moch, 1989:30; Holmes,1996: xvi; Muus, 2001a: 70).

Oorzaken migratie

Meer algemene overeenstemming is er daarom om de grove indeling in vrijwillige en onvrijwillige migratie toe te spitsen op verschillende oorzaken van (typen)migratie.

Internationale migratie wordt veroorzaakt door een breed spectrum van indirecte factoren of noodzakelijke voorwaarden. Steeds worden de volgende factoren met het ontstaan, voortbestaan en de afname van internationale migratie in verband gebracht:

- Klimatologische factoren (klimaatveranderingen, aantasting ecosysteem),
- demografische factoren (bevolkingsomvang, bevolkingsdichtheid, in mindere mate bevolkingsgroei),
- economische factoren (vraag naar seizoensgebonden, laag- of hooggeschoolde arbeid, handel, verlies van pacht- of grondbezit, werkloosheid)
- netwerken, keten-of volgmigratie (eerder gemigreerde familie, vrienden, landgenoten die als informatie- en financieringsbronnen en sociaal steunpunt dienen)
- politieke factoren (oorlog, annexatie, kolonisatie, staats (-en natie)vorming, politieke en/of religieuze intolerantie, xenofobie, immigratiebeleid van staten) (Martin/Taylor,2001:98-103,116; (Castles, 1993: 43; Cohen,1991: 15)⁴⁶

Door verschillende migratiedeskundigen wordt echter benadrukt dat uiteindelijk persoonlijke percepties van de situatie en praktische mogelijkheden (geld, vervoer, uitreis- en inreis mogelijkheden etc.) bepalend zijn voor het directe motief, het tijdstip en de richting van de migratie (Jackson & Moch, 1989:30; Zolberg, 2001:11; Weeks,1989:189-196/Lee,1966; Segal, 1993: 3). Muus, maar ook Martin brengen in deze reeks van oorzaken meer structuur aan door oorzakelijke factoren in de bestemmingslanden, in de landen van herkomst en in de migrantenbevolkingen zelf te onderscheiden (Muus, 1993:15-19; Martin, 2001:98-103,116). Zo ontstaan dan drie clusters van factoren:

- a) aanbod of 'push'-factoren in het land van herkomst (arbeidsmarkt, respecteren van mensenrechten en migratiebeleid)
- b) vraag of 'pull'-factoren in het vestigingsland (arbeidsmarkt, respecteren van mensenrechten en migratiebeleid) en
- c) eigenschappen van migrantenpopulaties (netwerken van vrienden en verwanten in vestigingslanden).⁴⁷

Tabel 4.1 internationale en intercontinentale migratie tussen 2000 v. Chr. en 1990 onderscheiden in vrijwillig en onvrijwillig migratie

<i>Continenten</i>	<i>- 2000 - 1500</i>	<i>1500 - 1814</i>	<i>1814 - 1914</i>	<i>1919 - 1939</i>	<i>1945 - 1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Afrika							
vrijwillige emi.	--	--	--	--	5.900.000	4.095.000	
vrijwillige imm.	--	--	1.400.000	--	4.500.000	7.600.000	(12. 649.000)
onvrijwillige emi.	--	13.550.000 ¹	--	--	5.700.000	4.915.570	
onvrijwillige imm.	--	--	--	--	5.200.000	4.712.180	(3. 627.100)
Azië (incl. Aust)							
vrijwillige emi.	--	--	28.000.000	33.200.000	2.700.000	10.523.000	
vrijwillige imm.	--	--	29.000.000	12.619.000	--	1.458.000	(46. 524.900)
onvrijwillige emi.	--	--	--	7.150.000	30.700.000	8.902.000	
onvrijwillige imm.	--	.156.000	--	500.000	26.300.000	5.315.865	(9.258. 000)
Amerika (N./M.)							
vrijwillige emi.	--	--	.300.000	--	9.450.000	13.992.000	
vrijwillige imm.	--	1.347.000	24.100.000	686.000	12.200.000	4.075.000	(40. 208.800)
onvrijwillige emi.	--	.100.000 ²	--	--	1.400.000	.328.000	
onvrijwillige imm.	--	5.000.000	--	--	1.825.000	.199.260	(635.200)
Amerika (Z.)							
vrijwillige emi.	--	--	--	--	1.800.000	5.520.000	
vrijwillige imm.	--	170.000	10.550.000	326.000	1.400.000	3.150.000	(5.906.100)
onvrijwillige emi.	--	--	--	--	.203.000	.31.520	
onvrijwillige imm.	--	9.200.000	--	--	.100.000	.18.620	(37.900)

Bron: Segal, A., 1993 'An Atlas of International Migration' (cijfers over -2000 v. Chr. – 1990) en UN Population Division (UNPD) (2002), 'International migration report 2002' (cijfers over 2000);

Noot: Deze tabel is een bewerking van de gegevens van Segal. Het betreft voornamelijk groffe schattingen van intercontinentale en internationale migratie, terwijl verder over bepaalde periodes nauwelijks cijfers bestaan (-2000 – 1500). Interne migratie (incl. internal displaced persons) is in deze tabel niet meegerekend. Dubbeltellingen zijn bovendien niet uitgesloten. Het begrip 'continenten' verwijst naar een indeling in geopolitieke regio's. In deze indeling wordt het Midden-Oosten gelijkgesteld met de Arabische regio (excl. Afghanistan), omvat Azië zowel Rusland, Afghanistan als Australië en Oceanië, behoort Mexico tot ook Mexico Noord-Amerika en bestaat Afrika uit alle staten onder de Sahara. De indeling van de UNPD weerk voor de cijfers over 2002 iets af van de indeling van Segal. De migratiecijfers van het Midden-Oosten worden daar niet apart onderscheiden maar maken deel uit van de gegevens over Azië. Bovendien is bij de UNPD-gegevens onbekend welk aandeel bestaat uit respectievelijk vrijwillige emigratie en immigratie en uit onvrijwillige emigratie en immigratie. Om deze leemte tot uitdrukking te brengen staan alle cijfers van het UNPD tussen haakjes vermeld. De voetnootcijfers verwijzen naar enkele voorbeelden van voornamelijk onvrijwillige migranten vermeld (zie onderaan).

¹ het betreft hier voornamelijk weggevoerde slaven

² vluchtelingen vanwege de Amerikaanse Burgeroorlog

Tabel 4.1 (vervolg) internationale en intercontinentale migratie tussen ± 2000 v. Chr. en 2000 onderscheiden in vrijwillig en onvrijwillig migratie

<i>Continenten</i>	<i>- 2000 - 1500</i>	<i>1500 - 1814</i>	<i>1814 - 1914</i>	<i>1919 - 1939</i>	<i>1945 - 1980</i>	<i>1990</i>	<i>2000</i>
Europa							
vrijwillige emi.	--	1.617.000	61.700.000	2.000.000	1.000.000	2.024.000	
vrijwillige imm.	--	--	3.100.000	6.428.000 ³	5.550.000	9.330.000	(53.790.100)
onvrijwillige emi.	425.000 ⁴	.585.000 ⁵	45.000 ⁶	11.950.000 ⁷	6.050.000 ⁸	.750.412 ⁹	
onvrijwillige imm.	--	--	--	9.475.000 ¹⁰	10.150.000	.624.376	(2.309.900)
Midden-Oosten							
vrijwillige emi.	--	--	--	--	2.400.000	4.200.000	zie Azië
vrijwillige imm.	--	--	1.050.000	1.500.000	1.600.000	3.356.000	
onvrijwillige emi.	--	--	--	1.700.000	.700.000 ¹¹	7.093.800 ¹²	
onvrijwillige imm.	--	3.900.000	--	--	1.200.000	6.443.800	

³ immigratie naar Frankrijk.

⁴ Iberische Joden en Spaanse moslims.

⁵ het betreft hier o.a. gevluchte Hugenoten, Vlamingen, vluchtelingen als gevolg van de Franse Revolutie en Britse gevangenen naar de voormalige strafkolonie in Australië

⁶ vluchtelingen vanwege de Burgeroorlog in Frankrijk, 187.1

⁷ inclusief oorlogsvluchtelingen en de genocide op 6 miljoen Joden.

⁸ inclusief vluchtelingen uit Hongarije.

⁹ inclusief vluchtelingen en ontheemden uit Polen, Hongarije, Bulgarije, Albanië, Roemenië, voormalig Joegoeslavië en de Sovjet-Unie

¹⁰ inclusief vluchtelingen uit Vietnam, Laos, Cambodja.

¹¹ inclusief vluchtelingen uit Algerije en Palestijnse vluchtelingen.

¹² inclusief Palestijnse, Iraanse en Turkse vluchtelingen.

Oorzaken asielmigratie

Als nu de blik nader gericht wordt op het verschijnsel asielmigratie zelf als een vorm van onvrijwillige internationale migratie wat zijn dan oorzaken? De belangrijkste en steeds terugkerende oorzaken die in het algemeen onderschreven worden bestaan uit een zestal factoren (Zolberg, 1989:11-13, 73-78; Goodwin-Gill,1994: 7; Hey, 2001: 6).

Ten eerste komt asielmigratie op gang als gevolg van interstatelijke conflicten. Bedoeld worden oorlogen tussen soevereine staten die door militair geweld vooraf, tijdens of achteraf vluchtelingenstromen tot stand brengen. Toch wordt de bijdrage aan vluchtelingenstromen tengevolge van de interstatelijke conflicten gerelativeerd. Uit breed empirisch onderzoek⁴⁸ blijkt dat de voorspellende waarde van oorlogen als veroorzaker van vluchtelingen zwak is ten opzichte van andere factoren (Schmeidl, 2001: 74-91; Zolberg, 1989: 78; Castles,1993: 43; Segal,1993: 62).

Ten tweede ontstaat asielmigratie door intrastatelijke conflicten. Het gaat hier om conflicten binnen een soevereine staat tussen bestuurders en bestuurden over de maatschappelijke orde en verdeling die tot uitdrukking komen in (gewelddadige) sociale revoluties. Daarbij kan zowel de aankondiging van een revolutie, de revolutie zelf als de naweeën van een succesvolle revolutie (contrarevoluties, angst voor vergelding bij voormalige bestuurselites, militaire interventie) tot vluchtelingenstromen leiden.⁴⁹ Uit hetzelfde empirisch onderzoek blijkt dat deze intrastatelijke conflicten een belangrijke en voorspellende bijdrage leveren in het ontstaan van asielmigratie als dit gepaard gaat met een buitenlandse militaire interventie (Zolberg,1989: 73-78,106-126; Schmeidl, 2001:75-78,84-85; Loescher, 2001: 178; Segal,1993: 62). Maar anderen wijzen, zij het onder beperkingen, ook op de invloed van internationale militaire interventies bij de terugdringing van (Martin e.a., 2001; Castles, 1993: 270; Zolberg, 2001: 14).

Ten derde wordt asielmigratie toegeschreven aan desintegratie van oude staten en vorming van nieuwe staten als gevolg van dekolonisatieprocessen en/of etnische conflicten.⁵⁰ Ook hier betreft het conflicten binnen het territorium van een soevereine staat, maar deze spelen zich nu af tussen a. de niet-nationale koloniserende bestuurselite en de autochtone sociale groepen en bewegingen uit de bevolking of b. tussen een op etnische scheidslijnen georganiseerde bestuurs of economische elite en andere (multi-)etnisch samengestelde groepen die sociaal-economisch achtergesteld worden⁵¹ (Zolberg, 1989:83-106; Schmeidl, 2001:76; Castles,1993: 140,142,145; Segal, 1993: 62). Huidige processen van staatsvorming⁵² - zowel de desintegratie (centrifugale beweging) als de integratie (centripetale beweging) daarvan - tonen volgens Zolberg en Castles overeenkomst met de staats- en natievormingprocessen in Europa tussen de 16^e en 20^e eeuw.

Ten vierde, leiden repressieve regimi's tot asielmigratie. Onder repressieve regimi's verstaat men meestal totalitaire of autoritaire staatsbesturen⁵³ die door een monopolie van de politieke, militaire, economische, communicatie, sociale en culturele middelen algehele of ruime controle kunnen uitoefenen over hun bevolking. Politiek of religieus verzet⁵⁴ tegen repressieve regimi's leidt tot gewelddadige sancties die kunnen variëren van pesterij, marginalisering, uitsluiting van belangrijke instituties tot langdurige gevangenisstraf, marteling, moord en genocide. Vanwege dreiging of daadwerkelijke ervaring met deze gewelddadige sancties kunnen individuele activisten besluiten de staat te ontvluchten. Uit het onderzoek van Schmeidl wordt echter duidelijk dat repressieve regimi's niet per definitie aanleiding geven tot asielmigratie vanwege de overmacht aan controle door de staat. Haar onderzoek maakt aannemelijk dat juist bij gematigde repressieve regimi's meer asielmigratie te verwachten is. Met name het vóórkomen van genocide uitgevoerd door een repressief regiem blijkt een grote voorspellende waarde te hebben (Hoeksma,1982:1; Schmeidl, 2001: 78-82; Zolberg, 1989: 92, 123-124).

Ten vijfde speelt het asielbeleid van bestemmingslanden zelf een rol (Zolberg, 1989: 13, 113-116; 2001:11-15; Castles,1993: 94,258; Schmeidl, 2001: 9).⁵⁵ Door een ruimhartig asielbeleid kunnen migratiestromen aangetrokken worden en door een restrictief asielbeleid kunnen asielmigranten afgeschrikt worden hun asiel in een bepaald land te zoeken. Maar ook een restrictief regulier migratiebeleid kan een verplaatsing tot gevolg hebben van migranten naar het asielloket. Bovendien kan een restrictief asielbeleid en restrictief algemeen migratiebeleid leiden tot toename van illegale migratie. Ten slotte kunnen militaire interventies van opvangstaten of naburige staten aangewend worden om politieke, economische of sociale belangen in de geïntervenieerde staat te beschermen. Het gaat hier vooral ook om het militair ondersteunen van regimi's: 'military aid'(Castles, 1993: 96). Volgens een aantal deskundigen blijken deze militaire interventies in praktijk asielmigratie eerder te

verheven dan te temperen en vormen zij een belangrijke oorzaak van asielmigratie in combinatie met intrastatelijke conflicten (Schmeidl, 2001: 77-78; Loescher, 2001: 171-205; Zolberg, 1989: 115,121; 2001:14; Loescher, 2001: 178; Castles,1993: 84). Door Martin e.a. wordt er echter op gewezen dat militaire interventies op de korte termijn wel effect sorteren bij het tegengaan van asielmigratie ook al gaat dat gepaard met relatief hoge economische kosten (Martin & Taylor, 2001). Castles e.a. zien daarentegen pas op lange termijn vermindering van (asiel)migratie ontstaan als gevolg van internationale militaire interventies (Castles, 1993: 270; Zolberg, 2001:14).

Ten zesde wordt asielmigratie ook in verband gebracht met een complex geheel van combinaties van interne en externe factoren in het wereldsysteem als geheel. Het gaat dan om politiek-bestuurlijke factoren (transnationalisering op het gebied van materiële hulp, politieke besluitvorming, militaire samenwerking door intergouvernementele organisaties, internationale non-gouvernementele organisaties's, supranationale organisaties en internationaal recht), economische factoren (verschillen in arbeidslonen, kosten van grondstoffen, kapitaal, kapitaalgoederen, productie, productie- en prijsverhoudingen, werkloosheid, protectie etc.) ecologische factoren (droogte, ontbossing, woestijnvorming) én sociaal-technologische factoren (mondiale communicatie, vervoer, cultuur, democratisering). Deze factoren doen zich niet alleen voor in de zendende landen, in processen tussen staten, internationale organisaties en sociale groepen, maar ook in ontvangende landen zelf. En deze factoren kunnen zich uiten in wereldomvattende sociale conflicten (Zolberg,1989: 13, 57,78-82; Schmeidl, 2001: 82-85; Castels, 1993: 140,145; Martin, 2001: 115; Wood, 2001:10).

Ook aan deze factoren die samenhangen met het ontstaan en verloop van asielmigratie kunnen ten slotte interveniërende factoren worden toegevoegd. Gewezen kan worden op de invloed van kennis, vervoersmogelijkheden (legaal of illegaal), de plaats waar mensen wonen ten opzichte van de landsgrenzen van de staat, bestaande migratienetwerken en persoonlijke vaardigheden/bezittingen (Lucassen,1993: 61-63; Zolberg,1989:113)

Hoewel er consensus is over asielmigratie als continu doorlopend en historisch gegroeid verschijnsel bestaat er wel verschil van mening over de grilligheid en mate van voorspelbaarheid van asielmigratie. Zo vinden Zolberg e.a. dat asielmigratie zich niet volgens een onvoorspelbaar proces voltrekt, maar door vergelijkbare aanwijsbare factoren wordt beïnvloed als andere internationale migraties. Weliswaar verloopt asielmigratie onregelmatig, maar de oorzaken zijn steeds toe te schrijven aan "terugkerende tendensen in ontwikkelingslanden." (1989: 11-12).⁵⁶ Maar Lucassen, (1993: 61-62) en Muus (2001:76) stellen daarentegen dat de omvang en richting van (asiel)migratie niet voorspelbaar is en dat met name invloed uitgaat van de historische banden die migranten met potentiële opvanglanden hebben.

Gevolgen van migratie en asielmigratie

Internationale migratie heeft veranderingen in de omstandigheden van herkomstlanden, bestemmingslanden en van de migrantenpopulaties zelf tot gevolg. Deze gevolgen worden in negatieve zin als een sociaal probleem, issue of vraagstuk beschouwd, terwijl zij in positieve zin als een gunstige conditie of kans worden bestempeld. Ook hier is in wetenschappelijke kring betrekkelijke eensgezindheid over de benoeming en beschrijving van sociale problemen en/of gunstige condities die het gevolg zijn van migratie. Over het algemeen leidt internationale migratie tot gevolgen die wisselend als een sociaal probleem en/of als een gunstige sociale voorwaarde voor de landen van herkomst, bestemmingslanden en migranten worden opgevat. Tabel 4.2 toont de aard van de gevolgen van migratie, gerangschikt als sociaal probleem en/of als gunstige voorwaarde:

Tabel 4.2

Aard van de gevolgen van migratie voor het land van herkomst, land van bestemming en voor de migrantenpopulatie zelf, gerangschikt als sociaal probleem en/of als sociale gunstige voorwaarde

	<i>sociaal probleem</i>	<i>sociaal gunstige voorwaarde</i>
Gevolgen land van herkomst	<ul style="list-style-type: none"> - toename 'brain drain' - toename ongelijke verdeling en concentratie van grond en kapitaal (geldzendingen) 	<ul style="list-style-type: none"> - toename economische mogelijkheden achterblijvers - toename economische activiteiten achterblijvers (vrouwen) - toename internationalisering van productie, verdeling en investeringen - toename van verspreiding van ideeën, kennis, culturele ontwikkelingen
Gevolgen land van bestemming	<ul style="list-style-type: none"> - toename omvang vreemdelingen t.o.v. staatsburgers - stabilisering of afname van economische productiemogelijkheden (bij stagnatie en recessie) - toename kosten beoordelings- en opvangprocedures immigranten - afname beheersing immigratiestromen - toename maatschappelijke onenigheid toelatingsregels immigranten - toename illegale immigratie/misbruik immigratieprocedures - toename mensenhandel - toename criminaliteit - toename discriminatie, racisme, vreemdelingenhaat, minderheidsvorming 	<ul style="list-style-type: none"> - toename vraag om arbeidsmigranten (bij economische groei en demografische afname) - toename binnenlandse productiemogelijkheden midden- en kleinbedrijven (bij economische groei) - toename verspreiding van culturele, politieke en religieuze ideeën en uitingsvormen
Gevolgen voor migranten	<ul style="list-style-type: none"> - toename wachttijd beoordelings- en opvangprocedures - afname aanvaarding toelatingsregels immigratie - toename verschillen in taal, cultuur, religie, rechtspositie, huisvesting, onderwijs, arbeidsmarkt en politieke participatie - toename ervaringen met discriminatie, racisme, vreemdelingenhaat, extreem lage beloningen 	<ul style="list-style-type: none"> - toename verhoging sociaal-economische status gevestigde immigrantengeneraties - toename burger-, politieke en sociale rechten (rechtspositie) - toename taal- en communicatieve vaardigheden - toename gezinsmigratie (gezinshereniging en gezinsvorming) - toename tijdelijke of permanente bescherming

Tabel 4.1 laat zich als volgt toelichten. In de eerste plaats heeft internationale migratie sociale problemen en/of gunstige condities in het land van herkomst van de migranten tot gevolg. Sociale problemen zijn onder meer een 'brain drain' (het verlies van hoogwaardig economisch, politiek, cultureel potentieel van mensen en vaardigheden aan het buitenland) en de gevolgen van geldzendingen van migranten naar verwanten in het moederland die een ongelijke verdeling van grond en kapitaal in de hand werken. Geldzendingen kunnen echter ook gunstige economische condities scheppen voor de achterblijvende bevolking van het land van herkomst. Tevens kan migratie gunstig zijn voor de ontplooiing van economische activiteiten door achterblijvers (m.n. vrouwen) en het land van herkomst toegankelijk maken voor internationalisering van productie, verdeling en investeringen.

In de tweede plaats brengt internationale migratie sociale problemen en/of gunstige factoren teweeg in de landen van bestemming van migranten. Een onevenredige groei en omvang van immigratie ten opzichte van de economische productiemogelijkheden in het vestigingsland, de beheersing (sturing, management) van immigratie, kostbare, langdurige en complexe opvangprocedures, onrechtvaardig geachte toelatingsregels, illegale immigratie, mensenhandel, misbruik van immigratieprocedures, toename van criminaliteit, aantasting van het ecosysteem, toename van vreemdelingenhaat, racisme en discriminatie en versterking van minderheidsvorming leveren belangrijke sociale problemen op. Aan de andere kant vormt migratie gunstige voorwaarden voor een toenemende vraag naar arbeidsmigranten bij voorspoedig economische ontwikkelingen en wijzigende demografische omstandigheden (vergrijzing) en voor de verspreiding van culturele en politieke ideeën en religieuze uitingsvormen.

In de derde plaats wordt ook de migrantenbevolking zelf geconfronteerd met de negatieve en/of positieve gevolgen van de migratie waaraan men heeft deelgenomen. Er ontstaan problemen met langdurige opvangprocedures, onrechtvaardig geachte toelatingsregels, integratie (taal, cultuur, religie, rechtspositie, huisvesting, onderwijs, arbeidsmarkt, politieke participatie), vreemdelingenhaat (racisme en discriminatie) en uitbuiting (prostitutie van vrouwen en kinderen, illegale arbeid). Maar de migratie veroorzaakt ook kansen op verbetering van de eigen sociaal-economische status, op gezinsmigratie, verbetering van de rechtspositie (burgerrechten, politieke en sociale rechten) en tijdelijke of permanente bescherming.

4.4 Beleidsreacties op migratie en asielmigratie in historisch perspectief

Hoe hebben overheden van bestemmingslanden in hun verschillende bestuurlijke gedaantes over het algemeen gereageerd op de migraties en gevolgen van migratie? Ook in dat opzicht maakt migratiegeschiedenis duidelijk dat een migratie- of vreemdelingenbeleid geen nieuw verschijnsel vormt dat zich pas manifesteerde in de twintigste eeuw. Migratie is door overheden wisselend als een sociaal probleem of als een gunstige sociale conditie waargenomen. Overheden hebben eveneens wisselend op migratie gereageerd, hetzij door middel van een restrictief beleid, hetzij door middel van een ruimhartig (liberaal) beleid.⁵⁷ Historisch gezien is er steeds door een centraal gezag door middel van een beleid op migratie gereageerd waarin een keuzeafweging (selectie) plaatsvindt om de belangen van de op haar grondgebied levende eigen bevolking af te stemmen op de belangen of noden van migranten.

± 2000 voor Chr. - Middeleeuwen

Dat begint al in de klassieke periode. Alhoewel aanvankelijk met name natuurlijke grenzen (bergketens en oceanen) hindernissen vormen voor verplaatsing van mensen naar andere gebieden of continenten worden in het Egyptische Faraonrijk, het oude Israël en hellenistische Griekenland al vormen van een selectief en restrictief vreemdelingenbeleid en procedure waargenomen (Segal, 1993: 8-9). Sommige bevolkingsgroepen worden toegelaten, anderen worden terugverwezen. Sommige individuen krijgen intern asiel in vrijsteden, tempelasiel of via een juridisch raadsman het recht van 'metoik', anderen worden uitgeleverd, als slaaf verkocht of gedood (Hoeksma, 1982: 1-6; Spijkerboer, 1995: 20-21)). Later in de Romeinse en Ottomaanse rijken wordt een vreemdelingenbeleid aangetroffen dat als ruimhartiger⁵⁸ kan worden getypeerd. Vreemde naburige volken krijgen burgerrechten in ruil voor trouw aan het rijk (Segal, 1993: 8). In de Middeleeuwen wordt het beleid van intern asiel door middel van kerk- of kloosterasiel, feodaal asiel of door vrijsteden in mindere mate gecontinueerd.

± 1500 - 1795

Bij de aanvang van de Europese renaissance, wanneer feodale rijken transformeren in natiestaten onder leiding van een gesecculariseerd(er) modern staatsgezag ontstaat vreemdelingenbeleid met oog voor arbeidsmigratie en externe asielverlening. Diverse migranten afkomstig uit verschillende staten werken tijdelijk of permanent in de landbouw, de gilden, de handel, het militaire apparaat of in ontluikende industrieën van naburige of verder gelegen staten. Vluchtelingenstromen ten gevolge van godsdienstige en politieke vervolging worden opgevangen in veiliger geachte buurstaten. Daarbij steken de rechten van vreemdelingen volgens het beleid sterk af ten opzichte van de staatsburgers alhoewel ook uitzonderingen zich voordoen. Religieus vervolgte Hugenoten worden in Amsterdam aanvankelijk zo gunstig mogelijke rechten verleend, maar deze worden na een constante stijgende instroom ook weer ingetrokken (Hoeksma, 1982: 80-82; Lucassen, 1993: 33-34). En tijdens de Franse revolutie delen de Jacobijnen vreemdelingen na een jaar verblijf in Frankrijk dezelfde rechten toe als de eigen staatsburgers (Habermas, 1994: 509; Castels, 1993: 44-45).

± 1850 - 1939

Tussen 1850 en 1920 wordt door immigratiestaten als de VS, Canada, Zuid-Amerikaanse staten en Australië⁵⁹ een zeer ruimhartig vreemdelingenbeleid gevoerd als massale migratiestromen uit Europa, Rusland, China en Zuidoost-Azië zich daar vaak blijvend kunnen vestigen. Niettemin hanteren de VS, Canada en Australië na 1880 een selectiever vreemdelingenbeleid door middel van uitsluitingswetten

die Oost-Europese en Aziatische migranten de toegang weigeren (Castels, 1993: 51-53). Daarentegen vormt het interbellum tussen de twee Wereldoorlogen juist weer een periode waarin bovengenoemde landen een restrictief vreemdelingenbeleid aanhangen. Niet alleen beperken veel landen (VS, Canada, Europa, Sovjet-Unie, Australië) immigratie door restrictief beleid (quotasysteem) en wetgeving (in- en uitreisbeperkingen), maar ook weigeren Europese landen op grote schaal Duitse (joodse) vluchtelingen op te nemen (Segal, 1993: 18; Castles, 1993: 59; Zolberg, 1989: 23,40-45).

Ontwikkelingen na 1945: oprichting UNHCR, Vluchtelingenverdrag, IOM én migratie als internationaal 'recht'

Na enkele tijdelijke voorlopers waaronder een Hoge Commissaris voor de vluchtelingen uit Rusland, Armenië en Nazi-Duitsland, de United Nations Relief and Rehabilitation Administration (UNRRA) en de International Refugee Organization (IRO)⁶⁰ wordt in 1949 de United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) opgericht als een permanente intergouvernementele opvangorganisatie voor vluchtelingen en staatsloze vluchtelingen.⁶¹ De UNHCR gaat toezicht uitoefenen op de naleving door staten die zich aangesloten hebben bij het Statuut van de UNHCR, het Vluchtelingenverdrag van 1951⁶², later in 1967 uitgebreid met het Protocol van New York⁶³ (Hoeksma, 1982: 41-43). Naast toezicht geeft de UNHCR juridische bescherming en materiële bijstand aan vluchtelingen in of rondom (toegegetreden) staten (Hoeksma, 1982: 42,50; Holterman, 1996: 192; UNHCR, 2000:1-4).

In zowel Statuut als het Vluchtelingenverdrag en Protocol is gedefinieerd aan welke eigenschappen asielmigrant moeten voldoen om als 'vluchteling' erkend te worden. Er moet sprake zijn van een 'gegronde vrees voor vervolging' vanwege 'ras', 'godsdienst', 'nationaliteit', 'het behoren tot een bepaalde sociale groep' of 'politieke overtuiging'. Bovendien moeten deze migranten zich buiten de staat bevinden waarvan men de nationaliteit bezat of waar men zijn verblijfplaats had. En ten slotte moet men de bescherming van deze staat niet kunnen of vanwege die vrees niet willen invoeren.⁶⁴ Aanvankelijk waren deze volkenrechtelijke afspraken niet gericht op displaced persons. Door resoluties komen echter ontheemden na 1960 ook onder het werkgebied van de UNHCR te vallen onder de noemer 'goede diensten' (Zolberg, 1989: 62; Hoeksma, 1982:44).

Het Vluchtelingenverdrag regelt verder de wijze waarop aangesloten staten eenmaal erkende vluchtelingen minimaal moet behandelen ten aanzien van de volgende reeks aspecten: godsdienstuitoefening, noodmaatregelen, persoonlijke integriteit, bewegingsvrijheid, vrij reisverkeer, eigendom, economische en artistieke rechten, recht van vereniging, rechtsbescherming, huisvesting, onderwijs, loonarbeid, ondernemerschap, sociale zekerheid, gezondheidszorg, belastingbetaling en waarborgen tegen uitzetting. Centraal staat hier een zo gunstig mogelijke behandeling van erkende vluchtelingen gelijk aan staatsburgers van het opvangland, maar in ieder geval gelijk aan de behandeling van andere vreemdelingen in dat land. Tevens dienen erkende vluchtelingen de verplichtingen jegens het opvangland te eerbiedigen. In het Vluchtelingenverdrag zijn geen bepalingen opgenomen over het toelatings- en opvangbeleid voor migranten die asiel aanvragen vooraf aan hun erkenning of afwijzing. Alleen aan staten is het recht toebedeeld om asiel te verlenen. Er is geen internationaal-rechtelijke bepaling die aan individuele personen een recht op asielverlening tegen vervolging geeft, alleen een recht om het in andere landen "te zoeken en te genieten." Een aantal staten heeft wel zelf een recht op asiel(verlening) in wetten of grondwetten vastgelegd (Hoeksma, 1982: 44-48, 61-62; Holterman, 2002: 193; Boeles, 1994:107).

Daarnaast wordt in 1951 de Intergovernmental Committee for European Migration (ICEM) opgericht, later gewijzigd in International Committee for Migration (ICM) en in 1989 omgevormd tot International Organization for Migration (IOM). Ook de IOM vormt een intergouvernementele organisatie die naast vluchtelingen en displaced persons vooral ook gericht is op reguliere migratie (arbeids- en gezinsmigratie). De IOM biedt internationale hulp en begeleiding aan migranten bij terugkeer en (medische) repatriëring, vervoer van uitgenodigde vluchtelingen, gezinshereniging, mensensmokkel, migraties en arbeidsmigratie.

Vanaf 1948 wordt het recht op migratie in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens als gewoonterecht (art. 13, lid 2) vastgelegd en later in diverse mensenrechtenverdragen,⁶⁵ protocollen en resoluties uitgewerkt en geratificeerd. Dit recht heeft echter alleen betrekking op personen die de nationaliteit van een staat bezitten en betreft alleen de rechtmatige⁶⁶ bewegingsvrijheid binnen het

territorium van de staat, het uitreizen en weer terugkeren naar die staat. Een recht om een andere ('vreemde') staat waarvan men niet de nationaliteit bezit in te reizen bestaat er niet. Vreemdelingen hebben dus geen recht op (im)migratie, omdat aan staten het recht is toegekend te bepalen welke mensen tot het grondgebied van de eigen staatsonderdanen worden toegelaten door middel van nationaliteits- en vreemdelingenwetgeving.

Wel zijn in het internationale migratiebeleid regels vastgesteld die de beleidsreacties van staten inperken ten aanzien van toegang, verblijf en uitzetting van migranten en over de behandeling van migranten ten opzichte van de eigen onderdanen. Daartoe behoren o.a. de volgende rechtstreekse werkende rechten: het recht op gelijke behandeling (discriminatieverbod)⁶⁷, recht op persoonlijke integriteit en veiligheid, verbod van slavernij⁶⁸ en marteling, recht op bewegingsvrijheid, gezin, familieleven, briefgeheim, vrijheid van huisvredebreuk, verbod van onrechtmatige vrijheidsbeneming- en beperking, rechtsbescherming, recht tegen onwillekeurige uitzetting en recht tegen uitzetting naar landen waar men gevaar voor eigen leven of onmenselijke behandeling te duchten heeft. Indirect werkende rechten als de bevordering door staten van werkgelegenheid, onderwijs en sociale zekerheid zijn wel van toepassing op onderdanen, maar niet op vreemdelingen (Boeles, 1992: 29-48; Kooijmans, 1993: 253-255; Muus, 2001:72).

Echter bovengenoemde rechten mogen weer door staten worden ingeperkt om redenen van nationale veiligheid, openbare orde en veiligheid, economisch belang, volksgezondheid, criminaliteitspreventie en aantasting van de rechten van andere ingezetenen of onderdanen. Zo wijst Hoeksma op de V.N. Verklaring over Territoriaal Asiel die in 1967 werd aangenomen door de Algemene Vergadering. In artikel 3 waarin het beginsel van non-refoulement wordt geformuleerd (niet terugzending naar staten waar vervolging bestaat of dreigt) is ook een afwijkende bepaling opgenomen. "Een uitzondering op dit beginsel mag alleen worden gemaakt wegens dwingende redenen van nationale veiligheid of teneinde de eigen bevolking te beschermen, met name als er een massale toestroom van vluchtelingen is." (Hoeksma, 1982: 45). Andere voorbeelden van inperkingen zijn het beknotten of onthouden van rechten op deelname aan overheidsdiensten, verkiezingen, politieke activiteiten, openbare aangelegenheden en in situaties van noodtoestand en oorlog (Boeles, 1994: 29-30).

Recente ontwikkelingen: internationalisering en multidisciplinariteit van het migratiebeleid

Kort samengevat, doen zich binnen deze naoorlogse beleidsreacties van natie-staten op migratie een tweetal opvallende ontwikkelingen voor ten opzichte van de voorgaande perioden.

In de eerste plaats kenmerkt het naoorlogse migratie of vreemdelingenbeleid van staten zich doordat wereldwijd steeds meer staten een migratiebeleid voeren dat geënt is op internationale afspraken en uniforme rechtsbeginselen bekrachtigd in gewoonterecht, verdragen, protocollen en resoluties (Castels, 1993: 88; Boeles, 1992:10-48). Migratiebeleid krijgt een steeds internationaler en universeel karakter. Die internationalisering van het migratiebeleid uit zich enerzijds doordat diverse voorkomende typen migranten in beleidsmatige en juridische definities onderscheiden worden en die door internationale samenwerkingsverbanden van staten, non-gouvernementele organisaties, deskundigen en individuen erkend worden. Anderzijds ontstaat steeds meer convergentie in de wijze waarop staten met migratie c.q. migranten moeten omgaan. Er is meer consensus aan het ontstaan hoe de rechten en plichten van migranten gedurende het migratieproces moet worden toegedeeld ten opzichte van de staat en staatsburgers van het opvangland. Een voorbeeld van deze beide vormen van internationalisering van het migratiebeleid is het Verdrag van Amsterdam in de EU. Belangrijkste doel van dat verdrag was om een gemeenschappelijke ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid te ontwikkelen en te handhaven "waarin het vrij verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controle aan de buitengrenzen, asiel, immigratie en voorkoming en bestrijding van criminaliteit" (art. 2 Eu-verdrag). Met betrekking tot asiel werd het doel om het Akkoord van Schengen en het Verdrag van Dublin te integreren binnen de gehele EU en tot een communautarisering van het asiel- en migratiebeleid te komen.⁶⁹ Binnen een periode van vijf jaar zou op intergouvernementele wijze overeenkomst moeten worden bereikt over o.a. de volgende doelstellingen: bepalen welke lidstaat die verantwoordelijk is voor behandeling van asiel, opstellen van minimumnormen voor opvang van asielzoekers, opstellen van minimumnormen voor de toelating en definiering van vluchtelingen en opstellen van minimumnormen voor bepaling van veilige derde landen (Muus, 2001a: 74; Broeders, 2001: 32). Na vaststelling hiervan zouden deze normen onderdeel

worden van het gemeenschapsrecht die voortaan via meerderheidsbesluitvorming worden uitgewerkt en aangepast. Tijdens de speciale top in Tampere over asielmigratie (1999) werden deze doelstellingen nader geconcretiseerd. Daarbij werd voor het eerst vastgesteld te werken aan gemeenschappelijk asielbeleid c.q. asielstelsel:

dat stoelt op de volledige en niet-restrictieve toepassing van het Verdrag van Geneve (...) en dus "openstaat voor diegenen die onder druk van de omstandigheden op wettige wijze in de Europese Gemeenschap bescherming zoeken (Conclusies Tampere, 15 en 16 oktober).⁷⁰

Hoewel de internationalisering van migratiebeleid zich aanvankelijk nog niet uitstreckte tot de communistische staten en gedekoloniseerde staten komen ook deze staten na de omwentelingen tussen 1960 en 1991 geleidelijk aan onder het internationale migratieregime terecht (Cohen, 1991:19; Segal, 1993:30; Zolberg, 1989: 60; Zolberg, 2001: 11; Castles, 1993: 124).

In de tweede plaats worden beleidsreacties van staten op migratie en asielmigratie recentelijk meer in samenhang gevormd met internationaal economisch beleid, ontwikkelingsbeleid en buitenlands beleid. Er is geleidelijk aan sprake van een multidisciplinaire en alomvattende beleidsbenadering van migratie. Het gaat hier om combinaties van migratiebeleid met vrijhandelspolitiek, directe buitenlandse investeringen in ontwikkelings- en migratie zedende landen, ontwikkelingshulp en militaire interventies. Beoogd wordt om vanuit een internationale en integrale benadering van oorzaken en gevolgen van (asiel)migratie tot een beheersing van migratiestromen te komen (Muus,1993:1-2, 2001: 175; Cohen, 1991:16,19-20; Zolberg, 2001: 13; Martin, 2001: 97; Castles, 1993: 95). Muus wijst er bijvoorbeeld op dat naar aanleiding van de EU-top in Tampere (1999) besloten wordt tot een 'comprehensive approach to migration' "waarbij maatregelen genomen worden die politieke vraagstukken, mensenrechten- en ontwikkelingsvraagstukken in zijn geheel [te] bezien tezamen met de landen van oorsprong (partnership)."

Ondanks deze recente verschillen met voorgaande historische perioden blijkt de geschiedenis van beleidsreacties op migratie door bestemmingslanden gekarakteriseerd te kunnen worden als een 'harmonica beweging' die zich voltrekt van enerzijds restrictief naar anderzijds ruimhartig migratiebeleid en vice versa. Dat beeld komt naar voren doordat de teksten van verdragen de ene keer liberaal en de andere keer restrictief opgesteld worden, de uitleg aan verdragen in nationale wetgeving en jurisprudentie zowel beperkend als verruimend kan worden opgevat én doordat aanzienlijke verschillen kunnen optreden tussen de formele opzet van het beleid en de feitelijke uitwerking ervan. Structureel kenmerk van overheidsbeleid van bestemmingslanden in de migratiegeschiedenis blijft selectiviteit. Er wordt in het opvang- en toelatingsbeleid van een staat steeds een keuze of afweging gemaakt om belangen van vreemdelingen en de ontvangende samenleving op elkaar af te stemmen en te reguleren. Die keuze komt tot uiting in vorm van een selectieprocedure. De uitkomst of het evenwicht dat daaruit resulteert houdt in dat migranten in een bepaalde mate onder bepaalde voorwaarden al dan niet toegang verkrijgen, opgevangen worden en toegelaten worden. Een staat die niet via een bepaalde procedure selecteert en als gevolg alle migranten onvoorwaardelijk toegang verschaft, opvang geeft en toelaat lijkt geen historische precedenten te hebben.

4.5.Recente asielmigratie: migratie naar en binnen de EU tussen 1990 en 2002

De in de vorige paragrafen uiteengezette factoren hebben ook na 1945 asielmigratie teweeg gebracht. Zoals eerder opgemerkt vormt deze migratie getalsmatig gezien de meest omvangrijke. Hoe heeft deze asielmigratie zich nu naar Europa c.q. de EU ontwikkeld in de periode 1990 - 2002 qua omvang en verloop, qua richting en qua herkomst?

Omvang en verloop asielmigratie EU

Tabel 4.3 en figuur 4.10 en 4.11 in Bijlage I laten zien dat de mondiale trend van aanvankelijke daling, sterke stijging en weer lichte daling van asielmigratie ook in Europa zichtbaar is (Nicolaas,2001(4):8; Muus, 2001a: 68,80 en 81; Schmeidl, 2001: 65) In de jaren zeventig is er een daling van asielmigratie merkbaar, die echter midden jaren tachtig weer sterk gaat toenemen (Nicolaas, 2001(4): 8; Eurostat, 2000: 131). Zowel de vijftien lidstaten⁷¹ van de Europese Unie als ook niet-EU lidstaten (Noorwegen,

Zwitserland, IJsland, de Oost-Europese staten, Malta, Cyprus en later de Balkan-staten) worden begin 1990 geconfronteerd met een relatief grote omvang van asielmigratie die na 1993 weer gaat afnemen, rond 1999 weer stijgt en na 2001 weer daalt (Unhcr,2004:4). Dat wordt geïllustreerd in figuur 4.12 in Bijlage I. De omvang van asielmigratie naar Europa wordt in deze periode historisch hoog geacht als deze vergeleken wordt met de migratie die zich rond de Tweede Wereldoorlog voordeed (Eurostat, 2000: 6,9). Naast de omvang wordt ook de groei van asielmigratie naar Europa in deze periode relatief omvangrijk geacht vergeleken met de groei elders in de wereld (Zolberg & Zlotnik, 2001:12; UNPD, 2002: 26,11-16,26-30). In de meeste EU-staten wordt tussen 1991 en 1993 een piek bereikt in de omvang van asielaanvragen hetgeen in 1992 resulteert in totaal 667.750 asielaanvragen binnen de vijftien toenmalige EU-staten. Na 1993 daalt dit getal tot een aantal van 226.123 in 1995, terwijl dit getal in 2002 weer is aangegroeid tot 381.623 aanvragen (Eurostat, 2000:134-135)⁷². Asielmigratie naar de EU-staten is daarmee tussen 1990 en 2002 een groter deel van de netto migratie⁷³ gaan uitmaken (SCP, 2000:50; Muus, 2001b:34). Zo bedroeg in sommige piekjaren de asielmigratie een derde en in sommige landen zelfs de helft van de nettomigratie. Meestal echter ligt de verhouding in deze periode tussen de 10% en 20%. Daarmee blijft reguliere migratie met name gezins- en huwelijksmigratie toch het leeuwendeel uitmaken van de totale migratie naar EU-staten (Eurostat, 2000:159). (zie Bijlage I tabel 4.6).

richting asielmigratie EU

De tabellen en figuren maken echter ook zichtbaar dat zich op het niveau van lidstaten afwijkingen van de algemene trend van omvang en verloop van asielmigratie voordoen of hebben voorgedaan. Dat beeld wordt duidelijker als naar de richting van de migratie wordt gekeken. Zo is de omvang van asielmigratie naar Duitsland in 1992 relatief hoog ten opzichte van de andere lidstaten (438.200 aanvragen in 1992 op het totaal van 667.750 in de toenmalige vijftien EU-staten). Bovendien wijkt na 1992 ook het dalingspercentage van asielmigratie in Duitsland af van de dalingspercentages en het tijdstip van de dalingen in andere EU-lidstaten. Asielmigratie daalt in Duitsland naar 71.127 asielaanvragen hetgeen een daling van 84% ten opzichte van 1992 betekent. Ook Groot-Brittannië wijkt in een aantal opzichten af van de algemene trend. Met enige uitzonderingen stijgt daar de asielmigratie sinds 1990 (26.200 aanvragen) relatief tot steeds grotere hoogtes (110.700 aanvragen in 2002), terwijl in de meeste andere EU-staten asielmigratie afneemt. Dit gaat soms met vertwee- of verdriedubbelingen (bijna 350%) gepaard, hoewel de laatste twee jaar de toenames minder groot zijn (12%). Daarnaast steekt het absolute aantal asielaanvragen sterk af tegen de totale aantallen van andere EU-lidstaten. De Nederlandse ontwikkeling van asielmigratie lijkt enigszins op de Britse. Vanaf 1990 (21.200 aanvragen) is constant sprake van een stijgende trend die in 1994 een piek bereikt van 52.600 asielaanvragen. Tussen 1995 en 1996 zakt deze trend even in, maar neemt daarna weer relatief sterk toe (45.200 asielaanvragen in 1998). In tegenstelling tot Groot-Brittannië, daalt asielmigratie in Nederland na 2000 in ruime mate (52 % tussen 1999 en 2002 ten opzichte van de vorige piek).

Tabel 4.3 Asielmigratie naar en binnen lidstaten van de Europese Unie tussen 1990 en 2002

Bestemmingsland	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Totaal	%
<i>EU-staten</i>															
België	13.000	15.200	17.600	26.900	14.400	11.400	12.400	11.800	22.000	35.800	42.691	24.549	18.805	266.545	5.4
Denemarken	5.300	4.600	13.900	14.300	6.700	5.100	5.900	5.100	5.700	6.500	12.200	12.512	5.947	103.759	2.1
Duitsland	193.100	256.100	438.200	322.600	127.200	127.900	116.400	104.400	98.600	95.100	78.564	88.287	71.127	2.117.578	43.2
Finland	2.700	2.100	3.600	2.000	840	850	710	970	1.300	3.100	3.170	1.651	3.443	26.434	0.5
Frankrijk	54.800	47.400	28.900	27.600	26.000	20.200	17.400	21.400	22.400	30.800	38.747	47.291	50.798	433.736	8.8
Griekenland	6.200	2.700	1.900	810	1.300	1.300	1.600	4.400	3.000	1.500	3.083	5.499	5.664	38.956	0.8
Groot-Brittannië	26.200	44.800	24.600	22.400	32.800	44.000	29.600	32.500	46.000	71.100	98.900	92.000	110.700	675.600	13.8
Ierland	60 ¹³	30	40	90	360	420	1.200	3.900	4.600	7.700	11.096	10.325	11.634	51.455	1.1
Italië	4.800	26.500	6.000	1.600	1.800	1.700	680	1.900	7.100	33.400	15.564	9.620	7.281	117.945	2.4
Luxemburg ¹⁴	114	238	120	225	260	280	263	433	1.709	2.912	628	686	1.043	8.911	0.2
Nederland	21.200	21.600	20.300	35.400	52.600	29.300	22.200	34.400	45.200	39.300	43.895	32.579	18.667	416.641	8.5
Oostenrijk	22.800	27.300	16.200	4.700	5.100	5.900	7.000	6.700	13.800	20.100	18.284	30.135	37.074	215.093	4.4
Portugal	80	260	690	2.100	770	450	270	250	340	270	224	234	245	6.183	0.1
Spanje	8.600	8.100	11.700	12.600	12.000	5.700	4.700	5.000	6.700	8.400	7.926	9.489	6.179	107.094	2.2
Zweden	29.400	27.400	84.000	37.600	18.600	9.000	5.800	9.700	12.800	11.200	16.303	23.515	33.016	318.334	6.5
Totaal	388.354	484.328	667.750	510.925	300.730	263.500	226.123	242.853	291.249	367.182	391.275	388.372	381.623	4.904.264	100%

Bron: UNHCR (Jaarboek 2000 en Asylum applications lodged in industrialized countries: levels and trends 2000-2002/1999-2001)

Noot: ¹ Cijfers Ierland 1990 zijn afkomstig van Eurostat ¹ Cijfers Luxemburg tot en met 1998 zijn gebaseerd op Eurostat; vanaf 1999 zijn cijfers afkomstig van UNHCR

Naast Frankrijk, Zweden en Oostenrijk vormen deze drie landen de EU-lidstaten waar tussen 1990 en 2002 zowel absoluut als relatief de meeste asielzoekers asiel aanvragen (Muus, 2001a: 80,83; Muus, 2001b: 34; Eurostat, 2000: 143-145; Unhcr, 2000: 321-324).⁷⁴ Constant maken zij deel uit van de top zes van meest bezochte bestemmingslanden. In absolute zin omdat deze staten qua hoogte van het aantal te verwerken asielverzoeken schril afsteken ten opzichte van de overige EU-staten (zie tabel 4.3 op de vorige bladzijde en figuur 4.13 in Bijlage I). Relatief vanwege het aantal asielzoekers ten opzichte van de omvang van bevolking/staatsburgers van een staat. Tabel 4.4 op de volgende bladzijde en tabel 4.6 in Bijlage I illustreren dat een deel van de genoemde landen (Zweden, Duitsland, Nederland, België en Oostenrijk) regelmatig tot het rijtje van landen behoren dat het hoogste aandeel asielmigranten per 1000 inwoners opvangt (Muus, 2001b: 35; SCP, 2000:51). Als hier nog de graad van bevolkingsdichtheid aan wordt toegevoegd blijkt dat vier van de meest bezochte bestemmingslanden tevens tot de dichtstbevolkte staten van de EU behoren (respectievelijk Nederland, België, Groot-Brittannië, Duitsland).⁷⁵ Dit wordt getoond in figuur 4.14 en tabel 4.7 . Kortom, asielmigratie naar EU-staten valt dus niet voor iedere EU-staat gelijk uit. Er is eerder sprake van een ongelijke spreiding van asielmigratie in EU-staten. Echter eind jaren negentig tot heden krijgen geleidelijk aan meerdere EU-staten een omvangrijker deel van asielmigratie te verwerken (Muus, 2001b:34; Muus, 2001a: 81; Eurostat, 2000: 136,137; Levy, 1999:15). Daardoor is er sprake van een gelijkmatiger toename van asielmigratie over meerdere EU-staten (zie tabel 4.3.)

herkomst asielmigratie EU

Alhoewel Europa historisch gezien altijd al met asielmigratie van buiten Europa geconfronteerd werd, vindt in de jaren negentig een aanzienlijke internationale verbreding plaats van de herkomstlanden van asielzoekers. Illustratief is de constatering van Muus: “Voor het eerst in de geschiedenis kunnen migranten van praktisch elk deel van de wereld in de migratie naar Europa betrokken zijn: als asielzoeker of als illegale migrant.” (Muus, 2001a: 80)

De belangrijkste herkomstlanden tussen 1990 en 2002 vanwaar asielmigranten naar EU-staten komen zijn het voormalig Joegoslavië, Irak, Turkije (m.n. Koerden), Afghanistan, Iran, Somalië, Sri Lanka, Congo en Rusland. Tabel 4.5 maakt inzichtelijk dat daarmee migratie naar Europa voornamelijk afkomstig is uit de regio's van het Midden-Oosten, Azië en Europa. Daarnaast komt ook aanzienlijke migratie uit de regio Afrika en in veel kleinere mate uit Centraal en Zuid-Amerika (Muus, 2001a:81; Muus, 2001b: 34-35; Eurostat, 2000: 143-151).⁷⁶ Het is echter niet zo dat de herkomstlanden en daarmee ook de geo-politieke regio's gelijkkelijk vertegenwoordigd zijn in de asielmigratie per EU-staat. Tabel 4.5 en tabel 4.8 in Bijlage I laten zien dat sommige EU-staten (Frankrijk, Griekenland) veel meer bezocht worden door asielmigranten uit het Midden-Oosten en Azië, terwijl andere EU-staten (Duitsland, Oostenrijk, Denemarken, Finland, Luxemburg en Zweden) meer te maken krijgen met asielmigratie uit Europa en Azië en sommige staten vooral met asielmigratie uit Europa en Afrika (België, Ierland). Tevens zijn er EU-staten (Nederland, Groot-Brittannië en Italië, in mindere mate Spanje en Portugal) die een gemengd aandeel vanuit alle regio's voor hun rekening nemen. Over het algemeen begint geleidelijk aan het aantal asielmigranten uit voormalig Joegoslavië en Oost-Europa af te nemen. Daarmee lijken niet-Europese herkomstlanden de belangrijkste producenten van asielmigratie naar de EU te worden. Het beeld dat asielmigratie voornamelijk uit de eigen regio afkomstig is lijkt althans voor de EU-staten in de eerste jaren van de één en twintigste eeuw geen opgeld meer te doen.

Tabel 4.4 Dominant vertegenwoordigde bestemmingslanden van asielmigranten naar EU -staten tussen 1990 en 2002

1990	%	1992	%	1997	%	2002	%
Duitsland	49.7	Duitsland	65.6	Duitsland	43.1	Groot-Brittannië	29.0
Frankrijk	14.1	Zweden	12.6	Nederland	14.2	Duitsland	18.6
Zweden	7.6	Frankrijk	4.2	Groot-Brittannië	13.4	Frankrijk	13.3
Groot-Brittannië	6.7	Groot-Brittannië	3.7	Frankrijk	9.0	Oostenrijk	9.7
Oostenrijk	5.9	Nederland	3.0	België	5.1	Zweden	8.7
Nederland	5.5	Oostenrijk	2.4	Zweden	3.5	België	4.9
Overig	10.5	Overig	8.3	Overig	11.7	Overig	15.8
Totaal	100%		100%		100%		100%

Bron: UNHCR jaarboek 2000 en cijfers van Eurostat (2000) en IGC (1995, 1997)

Tabel 4.5 Vertegenwoordigde geo-politieke regio's in asielmigratie naar EU -staten gepercentageerd per EU-lidstaat tussen 1990 en 2002

EU-bestemmingsland	1992 ¹⁵					1997 ¹⁶					1999 ¹⁷					2002 ¹⁸				
	Afrika	Azië	Amerika	Europa	Mid.O.	Afrika	Azië	Amerika	Europa	Mid.O.	Afrika	Azië	Amerika	Europa	Mid.O.	Afrika	Azië	Amerika	Europa	Mid.O.
België	39.9	15.5	0.1	36.6	7.9	20.1	34.8	0.4	36.4	10.1	8.6	29.0		63.6	3.7	25.9	25.5	0.7	23.2	24.7
Denemarken	8.5	7.4		81.1	3.0	26.9	28.8		19.2	25.1	8.2	19.4		33.9	38.5	9.8	34.9	0.1	26.3	28.9
Duitsland	8.8	10.8		68.5	11.9	6.0	36.4	0.1	20.4	37.1	3.0	25.6		40.9	30.5	8.6	29.7	0.2	15.4	46.1
Finland	8.8	26.8		60.9	3.5	21.1	23.2		35.5	20.2	2.6	11.2		76.7	9.5	7.9	24.4		50.4	17.3
Frankrijk	18.5	43.6	2.7	22.6	12.6	9.4	26.3		46.0	18.3	27.8	46.5	1.9	9.8	14.0	30.8	32.0	5.3	6.9	25.0
Griekenland	-	-	-	-	-	0.4	1.6		0.5	97.5	5.4	13.1		1.3	80.2	7.2	32.6		0.2	60.0
Groot-Brittannië	24.6	30.1		31.6	13.7	20.4	37.0	8.4	20.4	13.8	20.8	33.9	1.6	31.1	12.6	30.4	29.8	0.7	7.0	32.1
Ierland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	38.4	9.0		46.6	6.0	57.9	16.7		22.1	3.3
Italië	19.7	6.7		71.2	2.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	11.0	35.0	0.6	24.6	28.8
Luxemburg	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.6	3.1		95.0	1.3	5.3	13.0		72.0	9.7
Nederland	32.4	12.1		41.1	14.4	10.8	37.4	0.1	13.3	38.4	26.0	34.4		16.4	23.2	44.1	28.0	0.2	7.3	20.4
Oostenrijk	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-			4.8	23.8	38.2	33.2	5.7	52.2	15.2	26.9
Portugal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	66.8	8.7		20.1	4.4	66.2	21.5		12.3	
Spanje	-	-	-	-	-	21.9	25.5	3.4	38.2	11.0	16.2	28.0	11.6	19.7	24.5	48.1	11.5	24.5	4.4	11.5
Zweden	-	-	-	-	-	5.0	15.7	2.1	37.0	40.2	3.8	15.8	0.7	25.7	54.0	6.7	19.1	0.3	42.0	31.9

Bron: IGC, Eurostat en UNHCR; het gaat hier om een bewerking van cijfers van de meest vertegenwoordigende landen in de asielmigratie. Niet alle landen zijn in de cijfers van IGC, Eurostat en UNHCR weerspiegeld, wel de meeste landen

¹⁵ Bewerking van cijfers afkomstig van IGC,1997

¹⁶ Bewerking van cijfers afkomstig van Eurostat,2000

¹⁷ Bewerking van cijfers afkomstig van UNHCR,2001

¹⁸ Bewerking van cijfers afkomstig van UNHCR,2003

4.6 Oorzaken van stijgingen en dalingen van recente asielmigratie 1990 - 2002

Patronen in de recente asielmigratie naar de Europa c.q. de EU tussen 1990 en 2002 laten zien dat er na een aanvankelijk stijging weer sprake is van een daling van asielmigratie. Welke oorzaken worden door migratiedeskundigen in verband gebracht met deze stijging en daling? Hieronder volgt een kort overzicht van factoren die door veel bronnen genoemd zijn.

De belangrijkste oorzaken voor de aanvankelijke stijging en de recentere daling van asielmigratie naar en in Europa en EU-staten in het bijzonder worden door veel bronnen onderschreven. Zo wordt de aanvankelijk stijging van asielmigratie naar Europa c.q. de EU in verband gebracht met de volgende factoren:

- de val van communistische regiem in Oost-Europa en later de voormalige Sovjet-Unie waardoor uitoefening van het recht op vrij verkeer van personen mogelijk werd en dus ook naar verbetering van de economische situatie buiten de eigen landsgrenzen gezocht kon worden (Muus, 2001a: 80; Muus, 2001b:38; Levy, 1999: 14; Schmeidl, 2001: 72-73).⁷⁷
- de desintegratie van de voormalige Joegoslavische republiek en de gewelddadige reactie van het oude federale regiem daarop alsmede de humanitaire en militaire interventies door internationale organisaties (VN, EU, Navo) en coalities van staten (Kosovo) (Muus, 2001a: 80; Muus, 2001b: 38; Levy, 1999:15; Schmeidl,2001: 72-73).⁷⁸
- een fors aantal intrastatelijke conflicten in Afrika (Somalië, Rwanda, Liberia, Nigeria, Congo, Angola), sommige intrastatelijke conflicten in Azië en het Midden-Oosten (Afghanistan, Algerije, Armenië, Azerbeidjan, Georgië en Rusland/Tjetsjenië), bestendiging van repressieve regiem in Midden-Oosten (Irak, Iran) en een interstatelijk conflict gevolgd door militaire interventie(Irak-Koeweit/Irak-internationale coalitie) (Levy,1999:15; Muus,2001a:81; Schmeidl,2001:73-91).⁷⁹
- een sterke daling van kosten van internationaal vervoer waardoor de mogelijkheden van internationale en intercontinentale reizen zijn toegenomen (Muus, 2001a: 71; Emmer, 2005: 105).
- een sterk variërend toelatings- en opvangbeleid voor vreemdelingen (incl. terugkeer en integratie) c.q. asielmigranten in EU-staten gekenmerkt door enerzijds een ruimhartig (liberaal) en anderzijds een restrictief beleid. Restrictief beleid op gebied van arbeidsmigratie veroorzaakt bijvoorbeeld een verschuiving naar asielmigratie. Anderzijds stimuleert bijvoorbeeld een vraag naar arbeid, hogere lonen en percepties over arbeidstekorten in bestemmingslanden bij potentiële migranten ook asielmigratie (Muus, 2001a: 84; Eurostat, 2000: 137,144; Schans, van der, 2001: 89; Nicolaas, 2001:10).
- toename van mensenhandel en mensensmokkel als vorm van illegale migratie waardoor asielmigranten een restrictief asiel- en immigratiebeleid kunnen omzeilen (Nicolaas, 2001:10; Muus, 2001a: 80,83; Muus, 2001b: 41-42; Schans, van der,2001: 97-99).⁸⁰
- volgmigratie op asielmigratie tot uitingkomend in gezinshereniging en gezinsvorming (Eurostat, 2000:5; UNHCR, 2000:8).
- regularisatieprogramma's van illegaal verblijvende immigranten in bestemmingslanden die nieuwe of illegale asielmigratie aantrekkelijk maken (Muus, 2001a: 83; Muus, 2001b:37; Eurostat, 2000:136).

Naast deze factoren spelen volgens Muus e.a. ook de percepties die migranten en achterblijvende bevolkingen in de herkomstlanden van EU-staten hebben een rol. Die beeldvorming van EU-staten als politiek stabiele en sociale democratische rechtstaten oefenen aantrekkingskracht uit (Muus, 2001a:80; Eurostat, 2000: 139; Levy, 1999: 15). Ten slotte worden ook de geografische nabijheid, de historische band en de etnische verwantschap tussen herkomstlanden en bestemmingslanden als factoren genoemd (Muus, 2001a: 80; Nicolaas, 2001: 10; Eurostat, 2000: 137, 146,159).

De verklaring voor de overwegende daling van asielmigratie naar Europa en de EU vormt bijna het spiegelbeeld van de factoren die verantwoordelijk worden geacht voor de stijging. Factoren die hiertoe door wetenschappers worden gerekend zijn onder meer:

- economische, politieke ontwikkelingen en verbeteringen in Oost-Europese staten en voormalige Sovjetrepublieken waardoor aanvankelijke internationale asielmigratie gematigd en afgeremd

wordt (Nicolaas, 2001:8-9; Schmeidl, 2001:65) .

- ongunstige economische ontwikkelingen in de immigratielanden (Goodwin-Gill, 1997).
- de val van de oude staatstructuren en regiem in de voormalige republiek Joegoslavië door een internationale indammingspolitiek nemen de condities voor asielmigratie weg, hoewel nog steeds verbetering van economische situatie buiten de nieuwe landsgrenzen wordt gezocht (Nicolaas, 2001:8-9; Levy, 1999:17).
- aantal intrastatelijke conflicten in Afrika is niet toegenomen, terwijl in het Midden-Oosten en Azië een voorzichtige pacificatie is verwezenlijkt en het aantal repressieve regiem niet is toegenomen (Schmeidl, 2001: 73-91).
- restrictieve maatregelen in het asielbeleid (toelating en opvang) van afzonderlijke EU-staten die tot gevolg hebben dat minder asielmigranten formeel een asielaanvraag indienen of de normale juridische behandeling kunnen doorlopen vanwege de combinaties van snelprocedures en uitsluitingsgronden (criteria van veilige-landen, veilige derde landen en land van eerste ontvangst als verantwoordelijke staat) (Levy, 1999: 17-18; Muus, 2001a: 81; Eurostat, 2000:135-136).⁸¹
- Variaties in het toelatings- en opvangbeleid van EU-staten worden in sommige opzichten kleiner (noko, opvang, terugkeer) (Levy,1999:17; Schans, van der, 2001: 99-104; WRR, 2001:84-85)), maar blijven in andere opzichten grote verschillen vertonen (definitie vluchteling en ontheemde, inhoudelijke beoordelingscriteria).
- economische afhankelijkheid van de EU door potentiële Oost-Europese EU-staten zorgt voor een toelatings- en opvangbeleid dat een einde maakt aan de transitmigratie en werkt als een bufferfunctie voor asielmigratie naar West-Europese landen (Eurostat, 2000: 159; Levy,1999:17-18; WRR, 2001:30).

HOOFDSTUK 5 ASIELOPVANGBELEID IN DUITSLAND, GROOT-BRITANNIË EN NEDERLAND EN BEOORDELINGEN DOOR DIVERSE ACTOREN

5.1 Inleiding

Het vorig hoofdstuk benaderde asielmigratie met name als een historisch en sociaal verschijnsel dat door overheden zowel als een probleem en/of een kans is waargenomen waarop zij door middel van restrictief en/of ruimhartig (liberaal) beleid gereageerd hebben. Ik focus nu in op de beschrijving en beoordeling van het asielopvangbeleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland tussen 1990 en 2002. In die periode wordt asielmigratie vooral als een sociaal probleem opgevat. Het eerste gedeelte bestaat uit een beschrijving van de ontwikkeling van het asielopvangbeleid en de asielmigratie in deze drie EU-staten in de periode 1990 en 2002. Echter het centrale deel wordt ingenomen door beoordelingen van dat beleid in relatie tot de bereikte resultaten en de mate waarin asielmigratie daardoor als sociaal probleem in een (on)gunstige richting veranderd is. Hier worden dus de standpunten en argumenten weergegeven die overheidsactoren en niet-overheidsactoren in alledrie de landen gebruikt hebben bij de ex post beoordeling van de beleidsreacties, resultaten en de stand van zaken rondom asielmigratie.

Dit hoofdstuk is opgezet aan de hand van een bepaalde systematiek. Elke hoofdparagraaf verwijst naar het betreffende land waarvan het opvangbeleid en de beoordeling nader onder de loep wordt genomen. Dit betreft achtereenvolgens de paragrafen 5.2 (Duitsland), 5.3 (Groot-Brittannië) en 5.4 (Nederland). De subparagrafen belichten steeds een viertal aspecten per land. Daartoe behoren de asielmigratie naar het betreffende land, het opvangbeleid zelf (de organisatie en de regels) gevolgd door een retrospectieve beoordeling van het beleid, waarin de aandacht gericht is op de doelen, uitgangspunten en resultaten ten opzichte van de probleempercepties van asielmigratie.

Elke eerste subparagraaf wordt ingeleid door een cijfermatig overzicht van de asielmigratie waarmee het betreffende land te maken had in de onderzochte tijdperiode. Vervolgens wordt in de volgende twee subparagrafen steeds aandacht besteed aan de middelen of instrumenten waarmee het opvangbeleid van het betreffende land is uitgerust. De tweede subparagraaf beschrijft de organisatie van het opvangsysteem zoals dat zich ontwikkeld heeft tussen 1990 en 2002. Hier komen de organisatorische voorzieningen van het opvangbeleid aan bod. De derde subparagraaf brengt chronologisch de belangrijkste rechten en plichten die binnen dat opvangsysteem gelden in kaart. Daarin komen de economische, communicatieve en juridische mogelijkheden en beperkingen van het opvangbeleid tot uiting. Veelvuldig wordt in deze paragrafen via noten verwezen naar de brondocumenten c.q. onderliggende wet- en regelgeving in de drie landen. In de vierde en laatste subparagraaf wordt telkens een weergave gegeven van de beoordelingen van het opvangbeleid, de effecten en de vermeende uitwerking op het probleem asielmigratie in het betreffende land. In het middelpunt staat de wijze waarop en in hoeverre verschillende actoren in de drie staten daarover een evaluatieve uitspraak hebben gedaan in de afgelopen periode (2001/2002). Bij de beoordelingen wordt gekeken naar vier terugkerende aandachtspunten te weten uitspraken over doelstellingen, doelen of uitgangspunten, uitspraken over de ingezette beleidsprogramma's/middelen, uitspraken over de resultaten én uitspraken over de probleempercepties.

De uitwerking van deze vierde subparagraaf behoeft nadere toelichting en commentaar. In de eerste plaats wordt naar oordelen gekeken die gezamenlijk steeds vier evaluatieve elementen of fases in de betekenis van Fischers evaluatiemodel bevatten. Gezocht is dus naar oordelen waarin uitspraken worden gedaan over de doelstellingen (evaluatiefase 2, 4), de middelen (evaluatiefase 1, 3), de probleempercepties (evaluatiefase 2, 4) en de resultaten (evaluatiefase 1, 3). Er is bij de selectie van evaluatieve uitspraken derhalve gekeken naar oordelen die terug te herleiden zijn naar de vier evaluatiefases van Fischer. Daardoor wordt het mogelijk om de evaluatieve uitspraken in hoofdstuk 6 nader te analyseren en onderling te vergelijken aan de hand van evaluatieve vragen van Fischers evaluatiemodel. De beoordelingen worden weergegeven door de kern van de argumentatie te parafaseren en te citeren in de context waarin de uitspraak gedaan is. De betreffende oordelen zijn teruggevonden in beleidsnota's, brieven, parlementaire handelingen, memories van toelichting,

onderzoeksrapporten, krantenberichten of in interviewverslagen met sleutelfunctionarissen en leden van de doelgroep (asielzoekers).

In de tweede plaats betreft het zoals in hoofdstuk 1 en 3 uiteen is gezet hoofdzakelijk uitspraken van de centrale overheid c.q. het verantwoordelijk ministerie van het land in kwestie. De evaluatieve uitspraken van de actor centrale overheid worden echter wel – zij het in mindere mate – geconfronteerd met evaluatieve uitspraken van andere actoren zoals uitvoeringsorganisaties, non-gouvernementele organisaties, andere centrale overheidsinstellingen (onafhankelijke controlerende organen) wetenschappelijke instanties (onderzoeksbureaus) of leden van de doelgroep (asielzoekers). Zo zijn bijvoorbeeld wetenschappelijke onderzoeksrapporten en evaluatierapporten gebruikt waarin beargumenteerd werd dat bepaalde directe resultaten, neveneffecten en maatschappelijke effecten verband hielden met asielmigratie, het opvangbeleid en/of het toelatingsbeleid.

In de derde plaats zijn alleen retrospectieve oordelen geselecteerd die eind 2001, begin 2002 zijn uitgesproken. Bedoeld worden ex post oordelen die zoveel mogelijk zijn geuit in het jaar of de periode waarin ook de interviews zijn gehouden en die enerzijds betrekking hebben op het opvangbeleid wat vooraf aan het jaar 2002 is uitgevoerd en anderzijds op de resultaten, terugblikkend tot uiterlijk 1990. Het gaat dus niet om een chronologische beschrijving van oordelen uit een bepaalde periode tussen 1990 en 2002, maar zoveel mogelijk om oordelen over de totale onderzochte tijdsperiode. Een dergelijke exercitie heeft natuurlijk iets kunstmatigs. Omdat in praktijk niet in alle drie de landen evaluatieve uitspraken in documentatie konden worden gevonden die rondom eind 2001, begin 2002 werden geuit zijn evaluatieve uitspraken uit eerdere perioden aangevuld met oordelen uit interviews die wel in deze periode zijn afgenomen. Ook kon niet altijd in al deze landen een beoordeling over het opvangbeleid worden getraceerd die betrekking had op resultaten van beleid daterend uit begin jaren 1990. Ook in dat geval is uitgeweken naar uitspraken die in een eerdere periode zijn gedaan en die wel reikten tot en met 1990.

In de vierde plaats is echter bewust naar beoordelingen van de resultaten van het asielopvangbeleid gekeken die afkomstig zijn uit eerdere jaren d.w.z. van voor 2001. Oogmerk hiervan was om vast te stellen of mogelijke voorkomende oordelen sterk afweken van of overeenkwamen met beoordelingen die eind 2001, begin 2002 werden uitgesproken. Een wijziging of overeenkomst in beoordeling zou immers kunnen duiden op discontinuïteit of continuïteit van de beoordelingen als gevolg van (inter)nationale omstandigheden, politieke coalities, waarden, organisatorisch-institutionele positionering etc. Daarmee kon enigszins worden gecontroleerd in hoeverre de evaluatieve uitspraken een incident dan wel een trend inhielden. Dergelijke overkomsten of afwijkingen zijn expliciet in de tekst aangegeven.

Ten slotte, hebben de oordelen zoveel mogelijk betrekking op het asielopvangbeleid als geheel, zoals dat in hoofdstuk 1 is gedefinieerd. In praktijk blijkt echter dat in documentatie en interviews niet altijd een evaluatieve uitspraak wordt gedaan over alle facetten van het opvangbeleid maar ook op onderdelen of fragmentarisch. Soms is er dan toch voor gekozen alleen de beoordeling van een onderdeel van het opvangbeleid weer te geven. Ook gaat, de beoordeling van het opvangbeleid in praktijk vaak samen met de beoordeling van het toelatingsbeleid. Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven wordt er dan dus een uitspraak gedaan over het asielbeleid in zijn geheel. In dat geval wordt dat uitdrukkelijk in de tekst vermeld.

5.2 het Duitse asielopvangbeleid

5.2.1 Ontwikkeling asielmigratie naar Duitsland

In tabel 5.1 is de ontwikkeling weergegeven van de asielmigratie naar Duitsland tussen 1985 en 2002. Duidelijk waarneembaar is dat het aantal asielzoekers dat in Duitsland een asielaanvraag indiende tussen 1985 en 1992 geleidelijk aan een steeds grotere omvang aanneemt, met uitzondering van 1987. In deze periode verzesvoudigt het aantal asielzoekers nagenoeg. Ook is te zien dat het aantal asielaanvragen vanaf 1993 geleidelijk aan weer een dalende trend inzet met uitzondering van 2001. Ten opzichte van het piekjaar 1992 is er in 2002 sprake van een ruime verzesvoudiging van deze afname. Verder is er te zien dat omvangrijke asielmigratie niet noodzakelijkerwijs leidt tot grotere aantallen toewijzingen van aanvragen (vluchtelingenstatus, afgeleide statussen) door de

immigratieautoriteiten. Veel asielzoekers krijgen een afwijzing (ook in beroepsprocedures), ondanks het feit dat een klein deel in beroepszaken alsnog een toewijzing ontvangt. Daarnaast beëindigt een deel van de asielzoekers zonder melding de procedures voortijdig dan wel wordt een deel van de asielaanvragen door de Duitse grensbewaking niet in behandeling genomen. Het totaal aantal afwijzingen kan dus feitelijk hoger of iets lager uitvallen. Dit komt niet in de tabel tot uitdrukking of is inbegrepen bij de af- of toewijzingen in latere jaren ten opzichte van het jaar van de asielaanvraag.

Desalniettemin blijkt uit deze tabel dat veel aanvragen verhoudingsgewijs ook meer toewijzingen inhouden dan bij weinig aanvragen. Dan daalt ook het aantal toewijzingen. Uit deze tabel blijkt echter temeer dat een grote toename van de asielaanvragen verhoudingsgewijs in minder toewijzingen resulteert (1989 – 1993) dan in perioden wanneer er relatief een laag aantal mensen beroep doet op asiel (1985 – 1988, 1988 – 2001). Alleen in tijden wanneer het aantal asielaanvragen tussen sterk hoge en lage pieken schommelt (1995 – 1997) lijken de toewijzingen verhoudingsgewijs hoger uit te vallen dan bij hoge of lage aantallen.

Tabel 5.1 ontwikkeling van het aantal jaarlijkse asielaanvragen en het aantal afgehandelde asielverzoeken in Duitsland tussen 1985 en 2002.

Jaar	aantal asielaanvragen	aantal afwijzingen	aantal toewijzingen
1985	73.832 ⁸²	17.013 ⁸³	11.224
1986	99.650	31.955	8.853
1987	57.379	62.000	8.231
1988	103.076	62.983	7.621
1989	121.318	89.866	5.991
1990	193.100 ⁸⁴	116.268	6.518
1991	256.100	128.820	11.597
1992	438.200	163.637	9.189
1993	322.600	347.991	16.396
1994	127.200	238.386	25.578
1995	127.900	117.939	23.468
1996	116.400	126.652	24.000
1997	104.400	90.130 ⁸⁵	20.760
1998	98.600	130.078	13.857
1999	95.100	80.231	12.361
2000	78.564	61.840	13.043
2001	88.287	54.279	19.942
2002	71.127	77.124	7.050

Noor: Het aantal afgehandelde asielverzoeken bestaat uit het aantal afwijzingen en aantal toewijzingen (vluchtelingenstatus en afgeleide of humanitaire statussen) van in dat jaar ingediende asielverzoeken of van asielverzoeken uit voorgaande jaren (exclusief aanvragen die in snelprocedures - 'pre-screening'- zijn afgehandeld, asielzoekers die de procedure voortijdig zonder melding hebben beëindigd en/of beroepsprocedures)

Bron: UNHCR 'Asylum Level and Trends' (2001, 2002,2003), Eurostat (2000) en IGC (1995, 1997)

5.2.2 Instrumenten van opvangbeleid: organisatorische voorzieningen

De organisatie van de opvang voor asielzoekers valt in de Bondsrepubliek Duitsland samen met haar federale staatsstructuur. De afgelopen twaalf jaar is afgezien van inperkingen in sociale rechten en plichten weinig veranderd aan de organisatie van de opvang als zodanig. Het opvangbeleid is er ingericht aan de hand van de bestuurlijke niveaus⁸⁶ van de zestien deelstaten of Länder. De deelstatelijke ministeries - de Staatsministeriums (meestal van binnenlandse zaken, soms ook van sociale zaken en werkgelegenheid) zijn belast met een eigen vertaling en uitvoering van het opvangbeleid en financiering,⁸⁷ terwijl het federale ministerie van Binnenlandse zaken (Bundesministerium des Innerns) uitsluitend verantwoordelijk is voor het algemene beleidskader⁸⁸ en het toezicht⁸⁹. Dat is anders met het toelatingsbeleid en de grensbewaking dat in tegenstelling tot het opvangbeleid een federale aangelegenheid is en onder de directe verantwoordelijkheid van het Bundesministerium des Innerns valt. De dagelijkse uitvoering van het toelatingsbeleid - het horen van

asielzoekers, het onderzoek en de beoordeling van de aanvraag - is hierbij gedelegeerd⁹⁰ aan een speciale gedeconcentreerde ambtelijke dienst voor asielzoekers en vluchtelingen, het Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BafI). Deze in München gevestigde dienst heeft echter samen met een centrale Verteilungsstelle van het ministerie ook een coördinerende taak in de toedeling⁹¹ van asielzoekers over de verschillende opvanglocaties in de zestien deelstaten.

De verdeling van asielzoekers over de Duitse deelstaten is sinds begin jaren negentig federaal geregeld door een vaste wettelijke verdeelsleutel.⁹² Dit verdelingsstelsel treedt in werking wanneer asielzoekers niet aan de grens of bij de luchthavens mogen worden uitgewezen. Asielzoekers dienen dan te worden opgevangen in zogenaamde Erstaufnahme-einrichtungen. Dit zijn grootschalige opvangcentra die verdeeld zijn over de zestien deelstaten. Meestal zijn deze opvangcentra gelegen bij of aan de rand van een grote stad. De dagelijkse leiding is in handen van directeuren die ressorteren onder het verantwoordelijke deelstaatsministerie of deel uitmaken van welzijnsorganisaties die de autoriteiten gecontracteerd hebben⁹³. Daarnaast zijn in de Erstaufnahme-einrichtungen ook buitendiensten ('Aussenstelle') van de BafI gevestigd voor het afnemen van interviews met asielzoekers. Uitvoerende en begeleidende diensten worden verzorgd door landelijk georganiseerde non-gouvernementele organisaties zoals Caritas, Innere Mission, Pro Asyl of door welzijnsorganisaties welke door de betreffende deelstaat zijn ingekocht. Het opvangcentrum is verder uitgerust met beveiligingspersoneel en met functionarissen van de deelstatelijke Vreemdelingenpolitie⁹⁴ verantwoordelijk voor het vreemdelingtoezicht en de uitzettingen. De formele wachttijd in de Erstaufnahme-einrichtung bedraagt maximaal drie maanden.

In geval de asielaanvraag langere behandeling behoeft of de afwijzing opgeschort wordt verhuizen asielzoekers volgens een nieuwe verdeelsleutel⁹⁵ binnen de oorspronkelijke deelstaat naar Gemeinschaftsunterkünften - kleinschalige gemeentelijke opvangcentra - of naar private huisvesting⁹⁶. Het beheer van de Gemeinschaftsunterkünften is aangesteld door het district van een Länder (een Regierungsbezirk), terwijl de privé-woningen beheerd worden door de subdistricten (Landkreise), een Gemeinde of een kreisfreie Städte. Er is binnen dit type opvangvoorziening geen personeel van de BafI gestationeerd noch aanwezigheid van bewakingspersoneel. Wel is er nauwe samenwerking met de vreemdelingenpolitie in de gemeente. Uitvoerende diensten en begeleiding worden evenals in de Erstaufnahme-einrichtungen verzorgd door ingekochte non-gouvernementele organisaties als Caritas, Innere Mission, Pro Asyl of welzijnsorganisaties waarvan echter het Duitse Rode Kruis het merendeel (200 opvangcentra) beheert. De formele wachttijd in een Gemeinschaftsunterkünften bedraagt een half jaar.

Sinds kort maakt Duitsland ook gebruik van vijf uitzetcentra die aangestuurd worden door de BafI en de Vreemdelingendiensten. In tegenstelling tot de opvangcentra gaat het hier om volledig gesloten inrichtingen waar behalve slaap- en sanitaire voorzieningen geen extra faciliteiten wordt aangeboden.

5.2.3 Andere instrumenten van opvangbeleid: juridische (rechten en plichten), economische en communicatieve voorzieningen

Het hier beschreven opvangstelsel in Duitsland is gebaseerd op een aantal federale wetten waarin minimumnormen zijn bepaald voor de verdeling van de opvang (Asylverfahrgesetz), aard van de opvang en de omvang en hoogte van verstrekkingen voor asielzoekers (Asylbewerberleistungsgesetz). Daarnaast hebben de Länder eigen wetten en/of gedelegeerde regelgeving vastgesteld⁹⁷ waarin de bekostiging en opvangrechten en plichten verder zijn uitgewerkt of worden aangevuld. In grote lijnen kan de aard en ontwikkeling van opvangrechten en plichten voor asielzoekers in Duitsland als volgt worden gekenschetst.

Voor 1993 genoten asielzoekers op basis van artikel 16⁹⁸ van de Duitse Grondwet een individueel (subjectief) recht op asiel waardoor naast een constitutioneel toetsbare asielprocedure ook direct toegang bestond tot de sociale voorzieningen. Na een fundamentele wijziging van dit grondwetartikel⁹⁹ is sinds 1993 ook de Asylbewerberleistungsgesetz in werking getreden. Daardoor kunnen asielzoekers niet direct¹⁰⁰ aanspraak meer maken op de federale Bijstandswet

(Bundessozialhilfegesetz) die aanvankelijk geen onderscheid maakte tussen asielzoekers en Duitse staatsburgers bij toekenning van sociale uitkeringen. De waarde van de verstrekkingen uit de Asylbewerberleistungsgesetz verschillen ongeveer 20% met de verstrekkingen onder de Bundessozialhilfegesetz (Efionayi-Mader, 1999: 36).¹⁰¹

In de Asylbewerberleistungsgesetz is onder meer vastgelegd dat de opvang in Erstaufnahme-einrichtungen beperkt is tot centrale maaltijden in kantines en verstrekking van kleding. Geld of waardeverstrekkingen vinden in deze grootschalige opvangcentra niet plaats. Wel dient naast kleding en voeding de noodzakelijke behoefte aan onderdak (gedeelde of gemeenschappelijke slaap- en woonruimtes), verwarming, gezondheids- en lichaamsverzorging en gebruiks- en verbruiksgoederen gewaarborgd te zijn door verstrekkingen in natura (Sachleistungen¹⁰²). Aangezien er in de kleinschalige Gemeinschaftsunterkünften meer mogelijkheden zijn om zelfstandiger te leven (kookruimtes, winkelaanbod) worden daar behalve Sachleistungen¹⁰³ ook geldverstrekkingen gedaan of waardepapieren uitgereikt (vouchers). Uitbetaling van financiële toelages geschiedt door de gemeentelijke (kommunalen Sozialamt) of regionale sociale overheidsinstanties (Kreisbehörden).¹⁰⁴

Zowel in de Erstaufnahme-einrichtungen (AE) als in de Gemeinschaftsunterkünften (GU) mogen asielzoekers tv, cd spelers, radio etc. in de woonruimte plaatsen voor persoonlijk gebruik. Daarnaast hebben asielzoekers in beide soorten opvangcentra recht op medische voorzieningen bij acute aandoeningen, pijnbestrijding, zwangerschap, geboorte en chronische ziekten. Alleenstaande minderjarige asielzoekers worden in speciale afgezonderde jeugdinrichtingen ondergebracht. Kinderen hebben recht op financiële ondersteuning, bijvoorbeeld bij schoolreisjes. Tevens kunnen transportkosten voor asielzoekers vergoed worden voor juridische bijstand in bestuursrechtelijke procedures. In de opvangvoorzieningen zijn asielzoekers verplicht tot het schoonhouden van de eigen of gemeenschappelijke ruimtes en het verrichten van verplichte werkzaamheden voor de bedrijfsvoering. Deze activiteiten worden beloond met 2,- DM per uur, met een maximum van 20 uur. Betaalde reguliere arbeid is tijdens de asielprocedure niet toegestaan¹⁰⁵. Opbrengsten uit arbeid worden afhankelijk van de hoogte van het inkomen verrekenend met een deel van de kosten van onderdak. Aanbod van taalcursussen, sport en/of recreatieve, educatieve of creatieve activiteiten is niet inbegrepen in de centrale opvang van de Länder maar is afhankelijk van vrijwilligers of non-gouvernementele organisaties.

In de beide typen opvangcentra (AE en GU) is de bewegingsvrijheid voor asielzoekers beperkt tot de grenzen van de gemeente, het district of subdistrict waarin de betreffende locatie zich bevindt¹⁰⁶. Onder bepaalde dwingende voorwaarden kan hiervan afgeweken worden. Een huisreglement (decreet van deelstaatsdistrict) bepaalt dat overtreding van de huisregels kan leiden tot sancties als een overplaatsing van asielzoekers of een huisverbod voor bezoekers. Er geldt tevens een meldplicht waarbij overtreding beboet kan worden of tot uitschrijving uit de asielprocedure leidt. Tegen de toekenning van verstrekkingen uit de Asylbewerberleistungsgesetz kan beroep worden gesteld bij de bestuursrechter.

In 1997 wordt de Asylbewerberleistungsgesetz aangepast. De wetwijziging leidt o.a. tot een verlaging van de financiële verstrekkingen voor asielzoekers¹⁰⁷ en een grotere beoordelingsvrijheid voor de deelstaten bij de keuze van de vorm en de omvang van de verstrekking¹⁰⁸. Een nieuwe aanpassing volgt in 1998 wanneer economisch gekwalificeerde asielverzoeken en asielzoekers die hun uitzetting frustreren uitgesloten worden van financiële verstrekkingen, behalve in noodgevallen. Sindsdien is tevens deelname aan reguliere arbeid grotendeels onmogelijk geworden en wordt weigering van de verplichte deelname aan bedrijfsvoeringsactiviteiten gesanctioneerd door volledige onthouding van verstrekkingen.

Echter in 2000 wordt de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers weer mogelijk gemaakt indien er sprake is van een minimale wachttijd van een jaar en er geen verblijfsrechtigde vreemdelingen voor een baan in aanmerking kunnen komen.¹⁰⁹

5.2.4 *Beoordeling van het Duitse opvangbeleid 1990- 2002*

Hoe is er nu door de Duitse overheid en andere actoren geoordeeld over de ingezette beleidsprogramma's, de resultaten en de mate waarin het probleem van massale asielmigratie in die

periode is gekeerd? In verscheidene documenten kunnen evaluatieve uitspraken worden gesignaleerd over het Duitse toelatings- en opvangbeleid als antwoord op asielmigratie. Een groot gedeelte van deze uitspraken heeft betrekking op de beoordeling van het toelatings- en opvangbeleid over de periode 1990 – 2002. De beoordelingen werden met name opgemerkt in parlementaire verslagen, beleidsnota's, memories van toelichting, onderzoeksrapporten en jaarverslagen. Ook in interviewverslagen zijn beoordelingen van het Duitse opvang- en toelatingsbeleid opgespoord. Echter in deel van de interviews waren de beoordelingen beperkt van karakter. Vaak was dat het geval bij sleutelfunctionarissen van centrale overheden omdat deze het lastig vonden om een algemeen waardeoordeel te vellen over het Duitse opvangbeleid, temeer dit opvangbeleid onder de verantwoordelijkheid viel van de deelstaatministeries. Toch is dat op sommige onderdelen wel gelukt bij de interviews die met sleutelfiguren van het regionale deelstaatministerie van Beieren zijn gevoerd. Wel strekken deze beoordelingen zich dan over een kortere tijdsperiode uit.

Beoordelingen door de centrale overheid of deelstaat

De beoordeling van het asielbeleid c.q. opvangbeleid tussen 1990 en 2002 door de Duitse federale overheid bestrijkt een periode van drie regeerperiodes. Van 1990 tot en met 1994 bestond de Duitse federale regering uit een coalitie van christen-democraten (CDU/CSU) en liberalen (FDP). Deze regering Kohl werd met een gewijzigde regeringssamenstelling voortgezet in de volgende regeerperiode 1994 - 1998. Na de verkiezingsoverwinning van de sociaal-democraten (SDP) en radicalen (Grünen) werd de vorige regering afgewisseld door een rood-groene regeringscoalitie in de daarop volgende vier jaar. Er zijn in verschillende documenten rond 2001/2002 evaluatieve uitspraken gevonden waarin deze regering Schröder terugblijkt op het beleid zoals zich dat vanaf begin jaren negentig heeft ontwikkeld.

De meeste bruikbare documenten blijken vooral beleidsnotities, adviesrapporten en parlementaire verslagen te zijn. De Duitse memories van toelichtingen (Begründungen) besteden veel aandacht aan verheldering van wetsartikelen, maar bevatten nauwelijks een beleidsmatige achtergrond en geen beoordeling. Uitspraken in 2001 en 2002 betreffen hoofdzakelijk het asielbeleid in het algemeen. In 1998 zijn echter ook meer specifieke uitspraken gedaan over het opvangbeleid tijdens de behandeling van de Asylbewerberleistungsgesetz. Soortgelijke uitspraken over het opvangbeleid zijn aangetroffen bij de bespreking van voorlopers van deze wet in 1997 en 1993.

In de hieronder genoemde documenten betreft het meestal oordelen van het verantwoordelijke federale ministerie van Binnenlandse zaken (Bundesministerium des Innern), de minister van Volksgezondheid (Bundesminister für Gesundheit) of een regeringsadviseur (Kommission Zuwanderung). Echter in de parlementaire verslagen worden de oordelen van het Bundesministerium ook ingeleid, onderbroken of gevolgd door oordelen van volksvertegenwoordigers van de coalitiepartijen en oppositie. Van belang daarbij is te vermelden dat dikwijls in deze oordelen verwezen wordt naar het jaar 1993 dat een soort keerpunt vormt bij de evaluatie. In dat jaar werd namelijk op het gebied van asielbeleid een politiek compromis bedongen tussen de toenmalige oppositie en de zittende regering, bekend geworden door de aanduiding 'Asylkompromiss'. Tussen regering en oppositie werd afgesproken om de omvangrijk geachte asielmigratie in 1992 (440.000 asielaanvragen) aan te pakken door een grondwetswijziging en nieuwe asielwetgeving.

Een aardige illustratie van de beoordeling van het Duitse opvang- en toelatingsbeleid (asielbeleid) vormt het volgende citaat uit een recente beleidsnota van het Ministerie van Binnenlandse Zaken¹¹⁰. Daarin wordt beschreven dat met een aantal wetswijzigingen en een grondwettelijke aanpassing in 1992 en 1993 de volgende doelen werden nagestreefd:

Mit dem Gesetz zur Neuregelung des Asylverfahrens vom 26. Juli 1992 war nochmals versucht worden, das Asylverfahren ohne Grundgesetzänderung zu vereinfachen und zu beschleunigen. (...) Am 30. Juni 1993 ist das Gesetz zur Änderung der Artikel 16 und 18 des Grundgesetzes in Kraft getreten. Ziel dieses Gesetzes ist, politisch Verfolgten weiterhin Schutz und Zuflucht zu gewähren, aber eine unberechtigte Berufung auf das Asylrecht zu verhindern und diejenigen Ausländer von einem langwierigen Asylverfahren auszuschließen, die des Schutzes deshalb nicht bedürfen, weil sie offensichtlich nicht oder nicht mehr aktuell politisch verfolgt sind. Ausserdem soll das Asylverfahren einschliesslich des gerichtlichen Verfahrens beschleunigt werden.

De nota somt daarnaast twee meer op het Duitse opvangbeleid toegespitste doelstellingen op. Het gaat daar om:

die Unterbringung so zu gestalten, dass nicht nur die Anforderungen an eine menschenwürdige Behandlung gewährt bleiben, sondern dass auch möglichen nachteiligen Auswirkungen der Unterbringungssituation auf das Asylverfahren und sein Ergebnis entgegengewirkt werden kann. Insgesamt kommt es darauf an, dass ein gewisser Mindeststandard eines fairen rechtsstaatlichen und in Hinblick auf Art. 16a Abs. 1 GG effektiven Verwaltungsverfahren gewährt ist. (...)

Aan deze opvangdoelstellingen worden twee voorwaarden toegevoegd. Het gaat bij het opvangbeleid om “nur vorübergehenden Schutz (...) en de betreffende wetgeving moet gericht zijn op het garanderen van “eine ausreichende Versorgung der leistungsberechtigten Ausländer.” Vervolgens wordt in de nota een evaluatief standpunt ingenomen over de toenemende problematische asielmigratie sinds begin jaren negentig en het asielbeleid als reactie daarop:

Dies hatte zu einer Krise des Asylrechts geführt. Das Asylrecht war mehr zu einem Tor für eine unkontrollierte Zuwanderung geworden. Von den asylbegehrenden Ausländern war nur ein geringer Teil politisch verfolgt. Die hohen Asylbewerberzugänge hatten Bund, Länder und Kommunen vor kaum mehr lösbare Aufgaben gestellt. Auch die Akzeptanz in der Bevölkerung hatte gelitten. Die zeitweise Unterbringung von Asylbewerbern in Turnhallen, Wohncontainern und Zelten hatte gezeigt, dass die Grenzen der Aufnahmefähigkeit erreicht und vielfach überschritten waren. Auch die durchschnittliche Dauer der Asylverfahren war durch massiven Anstieg der Zugangszahlen deutlich angestiegen. Um diese auch für die asylbewerber belastende Situation zu verbessern war die Zahl der Beschäftigten des Bundesamtes für die Anerkennung ausländische Flüchtlinge (BAFL) von 304 im Jahre 1985 auf 5.050 im Jahre 1993 erhöht worden. Aufgrund des Rückgangs der Asylbewerberzahlen könnte die Zahl der Beschäftigten wieder reduziert werden; anfang Dezember 1999 waren beim BAFL noch 2.399 Personen beschäftigt.

Um den Zustrom von Asylbewerbern zu verringern und die Anerkennungsverfahren zu verkürzen, hatte die Bundesregierung in den vergangenen Jahren eine Reihe von Massnahmen ergriffen oder eingeleitet. (...)

Tot die maatregelen behoorde o.a. wijziging van art.16 van de Duitse Grondwet, wijziging van de Asylverfahrgesetz, invoering van het veilige landen/veilige derde landen-principe, invoering van het verdeelsysteem EASY en invoering en wijzigingen van de Asylbewerberleistungsgesetz. Deze maatregelen leidden volgens de Duitse regering tot het volgende resultaat:

Nach einer stetigen und erheblichen Zunahme der Zahl der Asylbewerber in Deutschland im Zeitraum von 1987 bis 1992 ist ein Rückgang der Zahl der Asylbegehrenden erst nach dem Inkrafttreten der Neuregelung des Asylrechts am 1. Juli 1993 eingetreten.

Ook het door de regering onderschreven adviesrapport van de Commissie ‘Zuwanderung’¹¹¹ (2001:14) komt tot een soortgelijke beoordeling van het asielbeleid:

Seit Ende der achtziger Jahre nahmen die Zahlen der Asylbewerber und der Aussiedler in Deutschland stark zu, und es gab einen erheblichen Familiennachzug. Hinzu kam Anfang der neunziger Jahre noch eine umfangreiche Binnenwanderung von Ost- nach Westdeutschland. Die durch diese Zuwanderung verursachten Beschäftigungs-, Schul- und Wohnungsprobleme waren gravierend und überforderten die Kommunen. Im Dezember 1992, im Anschluss an eine kurz zuvor verabschiedete Novellierung des Asylverfahrensrechts, einigten sich CDU/CSU, SPD und FDP auf den sogenannten Asylkompromiss, der als Reformpaket nicht nur Asylbewerber, sondern auch andere Zuwanderer wie Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge, Spätaussiedler und Werkvertragsarbeitnehmer betraf. Dieser seinerzeit politisch umstrittene Parteienkompromiss führte unter anderem durch die Drittstaatenregelung zu einem drastischen Rückgang der Zuwanderung von Asylbewerbern und durch die Festlegung jährlicher Zuwanderungskontingente zu einem geringeren Zuzug von Spätaussiedlern. (...)

Das individuelle Grundrecht aus Asyl wurde aber in Art. 16a Abs. 1 beibehalten. Damit hat das Grundrecht auf Asyl immer noch einen hohen rechtlichen Stellenwert und ist Ausdruck für den Willen Deutschlands, seine historischen und humanitäre Verpflichtung zur Aufnahme von Flüchtlingen zu erfüllen. Gleichzeitig muss aber einem Missbrauch des Asylrechts zu Einwanderungszwecken entgegengewirkt werden. Dieser verursacht nicht nur erhebliche Kosten, sondern mindert auch die Akzeptanz von Flüchtlingen in der einheimischen Bevölkerung. (...)

Het laatste punt wordt in het navolgende nog meer uitgewerkt in relatie tot de opvang van asielzoekers:

Eine effektive Flüchtlingspolitik hängt aber nicht nur von rechtlichen und verfahrensmässigen Rahmenbedingungen ab, sie muss auch die Aufnahmebereitschaft und -fähigkeit der einheimischen Bevölkerung im Auge behalten und

plegen. Flüchtlingsschutz kann auf Dauer nur mit der Aufnahmegesellschaft, nicht gegen sie verwirklicht werden. Diese will zwar angemessenen Schutz gewahren. Sie will jedoch nicht, dass sich eine grossere Zahl von Personen - obwohl nicht schutzbedürftig - langfristig in Deutschland aufhält, weil ihre Verfahren übermässig lange dauern oder weil nach Ablehnung ihrer Schutzersuchen eine Ausreise unterbleibt. Dadurch wird nicht nur die Aufnahmebereitschaft der einheimischen Bevölkerung und ihre Fähigkeit gemindert, die mit dem Aufenthalt verbundenen finanziellen und sozialen Lasten zu tragen; vielmehr leidet auch die Glaubwürdigkeit und Integrität des Aufnahmeverfahrens. (...)¹¹²

Einer überzeugenden Rechtfertigung bedürfte jedoch auch die Wiederherstellung der ursprünglichen Fassung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG. Immerhin hat der Kompromiss mit der heutigen Fassung des Art. 16a GG zu einer gesellschaftlichen Entspannung geführt, die nicht gering geschätzt werden sollte. Bekanntlich ist die Zahl der Asylbewerber, die 1992 fast 440 000 betrug, auch aufgrund der am 30. Juni 1993 in Kraft getretenen Verfassungsänderung kontinuierlich gesunken. (...) Eine Rückkehr zur ursprünglichen Fassung des Asylgrundrechts käme nur dann in Betracht, wenn geltend gemacht werden könnte, dass seit 1993 Asylbewerber, die tatsächlich schutzberechtigt sind, der Zugang nach Deutschland in unzumutbarer Weise erschwert oder zu Unrecht verweigert worden ist. Davon hat sich die Kommission nicht überzeugen können. (...)¹¹³

Niettemin worden ook een aantal negatieve gevolgen van het asielbeleid opgesomd:

Ein erhebliches Problem stellt die überlange, häufig mehrjährige Dauer der Asylverfahren dar. Diese ist insbesondere auf die langen Verfahrenszeiten bei den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten zurückzuführen und hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. (...) Die Dauer der Asylverfahren vor dem Bundesamt konnte in den vergangenen Jahren erheblich verkürzt werden. Genaue Zahlen liegen für die Vergangenheit zwar nicht vor; (...) Im Jahr 2000 wurden rund 34 Prozent der Verfahren innerhalb eines Monats, 62 Prozent innerhalb von drei Monaten und 75 Prozent innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen. (...) Zwischen 1993 und 1999 hat sich die Dauer der von den erstinstanzlichen Verwaltungsgerichten erledigten Klageverfahren mehr als verdoppelt, von durchschnittlich 9,9 Monaten im Jahre 1993 auf 20,1 Monate im Jahre 1999. (...) In den meisten Bundesländern sind die durchschnittlichen Verfahrenszeiten in den vergangenen Jahren gestiegen. Eine Ausnahme bilden Sachsen-Anhalt, Bayern und Rheinland-Pfalz: Entgegen dem bundesweiten Trend gelang es diesen Ländern, die Verfahrensdauer konstant zu halten bzw. zu senken. (...)¹¹⁴

Asylverfahren, die sich über mehrere Jahre hinziehen, sind inhuman. Sie widersprechen nicht nur den Interessen der Aufnahmegesellschaft, welche die damit verbundenen Lasten zu tragen hat, sondern auch die vitalen Interessen der Schutzbedürftigen und ihrer Familien. (...) Es entspricht daher humanitärem Handeln, diesen Menschen so schnell wie möglich Gewissheit darüber zu geben, dass sie in Sicherheit sind. (...)

Je länger der allein verfahrensbedingte Aufenthalt ist, um so attraktiver wird es für Ausländer, die aus wirtschaftlichen Gründen nach Deutschland kommen wollen, die Einwanderung unter dem Dach des Asyls zu versuchen. Wird nicht zügig über Asylanträge entschieden, schwindet die Aufnahmebereitschaft der Bevölkerung. "Fremde" erfahren verstärkte Ablehnung, politische Extremisten verstärkte Zustimmung. Umgekehrt trägt eine rasche Beendigung des Aufenthalts von Ausländern, denen kein Anspruch auf Schutzgewährung zusteht, dazu bei, die Bereitschaft der Bevölkerung aufrecht zu erhalten, Menschen in Not Schutz zu gewähren. Eine angemessene Verfahrensdauer ist daher auch ein nicht zu unterschätzender präventiver Beitrag zum inneren Frieden und zur Stabilität der Aufnahmegesellschaft. (...)¹¹⁵

Der Kontakt zwischen Migranten und Deutschen hat sich seit 1980 in allen Lebensbereichen kontinuierlich intensiviert (Gutachten Nauck/Steinbach, S.18). Ob am Arbeitsplatz, in den Familien oder im Bekanntenkreis, die gemeinsamen Berührungspunkte und Freundschaften haben beträchtlich zugenommen. Gleichzeitig haben die Vorurteile der Deutschen gegenüber Ausländern zwischen 1980 und 1994 stetig abgenommen. Dieser grundlegend positive Befund ist allerdings in zweifacher Hinsicht einzuschränken: Erstens waren im Jahr 1996 immer noch 60 Prozent der Deutschen der Meinung, dass Ausländer ihren Lebensstil besser an den Deutschen anpassen sollten. (...) Diese Ergebnisse weisen darauf hin, dass es in der deutschen Bevölkerung ein hohes Mass an Angst vor Überfremdung und Konkurrenz auf dem Arbeitsmarkt gibt. Eine aktuelle Untersuchung der 'Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit' kommt zu ähnlichen Resultaten: 17 Prozent der Bevölkerung in Westdeutschland und 18 Prozent in Ostdeutschland nehmen demnach eine sehr negative Haltung gegenüber Minderheitsgruppen ein (Eurobarometer 2001, S. 2f.) Zweitens zeigen langfristig durchgeführte Befragungen, dass die Vorurteile von 1980 bis 1994 kontinuierlich ab-, aber zwischen 1994 und 1996 wieder zugenommen haben.¹¹⁶

Een prelude van de argumenten die door de commissie Zuwanderung genoemd worden is te traceren in het debat dat meer is toegespitst op het Duitse opvangbeleid. Op 25 juni 1998¹¹⁷ vond een debat plaats over een wijziging van de Asylbewerberleistungsgesetz met al inzet een nieuwe beperking van opvangrechten voor asielzoekers. De christen-democratische en liberale coalitie beoogde met de wetswijziging misbruik van de opvangvoorzieningen te bemoeilijken. Volgens de toenmalige regering werd er op grote schaal door asielzoekers gebruik gemaakt van de opvangvoorzieningen, terwijl

daarvan uiteindelijk maar een klein deel op geëigende gronden in Duitsland mocht blijven. Het CDU/CSU-Bundestagslid Zöller verwoordt dat als volgt:

Ich bin dieser Meinung auch heute noch: Das Sozialrecht, in diesem Falle das Asylbewerberleistungsgesetz, sollte dem Ausländerrecht folgen. Wir wollten von Anfang an personen ausnehmen, die an Leib und Leben gefährdet sind. Auch Personen, die auf grund ihres Alters oder ihrer persönlichen Erlebnisse nicht im Heimat zurückkehren können, sollten aus humanitäre Gründen von den Einschränkungen nicht betroffen sein. (...)

Dieses Gesetz sollte nicht an der Quantität der Betroffenen, sondern an seiner Signalwirkung gemessen werden. Was signalisiert dieses Gesetz? Es signalisiert zunächst, dass Missbrauch und Erschleichung von Sozialleistungen auch im Bereich dieses in Rede stehenden Gesetzes sanktioniert werden können. (...) Zudem sollte man nicht übersehen, dass auch Details geregelt werden, die bisher nicht im Vordergrund der Diskussion gestanden haben: Die Taschengeldbeträge in Abschiebe- und Untersuchungshaft werden angeglichen. Unbegründete Ablehnung von Arbeitsgelegenheiten in Gemeinschaftseinrichtungen führt zum Ausschluss des Anspruches. Eheähnliche Gemeinschaften dürfen künftig – genau wie im Bundessozialhilfegesetz – nicht mehr bessergestellt werden als Ehen.

De SPD-fractie - oppositie - ondersteunt na een toezegging van de coalitie dat ontheemden van de inperking worden uitgesloten, de wetswijziging. Fractiewoordvoerder mw. Lange:

Wir akzeptieren mehrheitlich auch Leistungseinschränkungen für diejenigen Ausländer, die nicht bleiben können, weil sie weder ein Recht haben hier zubleiben, noch eine Duldung aus humanitären Gründen möglich ist, und die ihre Abschiebung aktiv verhindern, zum Beispiel indem sie nicht dazu beitragen, dass die notwendigen Reisedokumente beschafft werden können, oder Angaben zu ihrer Identität verweigern. (...) Wir sollten uns alle klarmachen, dass die Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ohnehin nur 70 bis 80 Prozent der Sozialhilfe betragen. Sie werden jetzt auf das unabweisbar Gebotenen reduziert. (...)

Es bleibt das grosse Grundsatzproblem des Spannungsverhältnisses zwischen Sozialrecht und Ausländerrecht bestehen. In diesem Spannungsfeld liegt sozialer Sprengstoff. Deswegen ist unsere Erwartung, was die Akzeptanz dieses Gesetzes in der Öffentlichkeit betrifft, gedämpft. Die geistig-moralische Wende hat Solidarität beschädigt und eine tiefe Spaltung in unserer Gesellschaft hinterlassen.

(Beifall bei der SPD)

Die Sorge um den Arbeitsplatz und um soziale Sicherheit lässt Toleranz nicht wachsen. Im Gegenteil: Sie erschwert Freundlichkeit. Wenn wir in unserem Land für Akzeptanz dahin gehend sorgen müssen, dass Flüchtlinge Aufnahme finden, die unseren Schutz brauchen, dann müssen wir unseren Bürgerinnen und Bürgern zuallererst die soziale Sicherheit wiedergeben. Das ist dringend erforderlich. (...)

Wir brauchen eine europäische Regelung. In diesem Zusammenhang hoffe ich, dass es nicht zu dem Wettlauf kommt, die Festung Europa zu zementieren. Ich hoffe vielmehr auf einen Wettstreit um eine humane Regelung, die das Gebot der Menschenwürde beachtet. (...)

De Grünen, bij monde van mw.Fischer trekken de omvang van het misbruik van opvangvoorzieningen in twijfel en stemmen niet in met de wetswijziging:

Seit gestern hören wir, es gebe 30.000 Missbrauchsfälle dieser Art. Diese Zahl war noch nie vorher im Gespräch. Wo kommt sie plötzlich her? So etwas ist doch keine seriöse Beratung. Diesen Nachweis haben Sie vorher nie geführt; plötzlich gibt es diese Zahl von angeblichen Missbrauchsfällen in grossem Umfang, die von diesem Passus betroffen sind. Ich kann nicht erkennen, dass Sie wirklich ernsthaft daran gearbeitet haben, diese Unwägbarkeiten auszuschliessen. Vielmehr geht es – Sie haben es vorhin gesagt – um eine Signalwirkung. Ich glaube, es geht aber nicht nur um die Signalwirkung auf die Flüchtlinge – ihr dürft nicht missbrauchen –, sondern es geht auch um das Signal: Wir stellen Flüchtlinge generell unter den Missbrauchsverdacht und trauen ihnen nicht zu, dass sie in unserem Land anständig mit unseren Leistungen umgehen. (...)

Wir halten deswegen diesen Gesetzentwurf weiterhin für eine schändliche Tat. Wir finden, dass dies der falsche Weg zur Missbrauchsbekämpfung ist. Wir wehren uns gegen ein geteiltes Existenzminimum und gegen den Ausschluss einer ganzen Gruppe von Menschen von Sozialleistungen. Deswegen lehnen wir das Asylbewerberleistungsgesetz weiterhin ab. (...)

De federale minister van Volksgezondheid Seehofer verdedigt de wetswijziging om de volgende redenen:

Frau Präsidentin! Meine Damen und Herren! Wir reden heute bei diesem Gesetz über Leistungskürzungen für ausreisepflichtige Ausländer, die entweder mit der Motivation nach Deutschland gekommen sind, hier Sozialhilfe zu bekommen, oder die deshalb nicht abgeschoben werden können, weil sie zum Beispiel ihre Pässe vernichten oder die Feststellung ihrer Identität unmöglich machen. Ein solcher Lösungsansatz ist weder inhuman noch ausländerfeindlich. Er bedeutet lediglich die Anwendung eines gerechten Prinzips.

(Beifall bei der CDU/CSU und der FDP)

Wer ausreisepflichtig ist, in Deutschland das recht bricht oder missbraucht, kann nicht uneingeschränkt Sozialhilfe erhalten.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Wir haben das gleiche Prinzip seit über 35 Jahren im deutschen Sozialhilferecht. Seit über 35 Jahren wird demjenigen, der nach Deutschland einreist nur um Sozialhilfe zu bekommen, die Sozialhilfe nicht gewährt. Diese Anwendung wird nun auf Leistungsberechtigte nach dem Asylbewerberleistungsgesetz ausgeweitet. Wir haben im deutschen Sozialhilferecht für deutsche Staatsbürger seit beinahe 40 Jahren die Regel: Wer seinen Mitwirkungspflichten nicht genügt, wer beispielsweise die zumutbare Arbeit ablehnt, wer Anträge nicht ausfüllt, Einkommen nicht angibt, dem wird die Sozialhilfe gekürzt. (...)

Meine Damen und Herren, was seit vielen Jahren für deutsche Staatsbürger üblich ist und auch angewandt wird, ist nicht inhuman und ausländerfeindlich, wenn man es auf Ausländer ausweitet, die ausreisepflichtig sind und das Recht in Deutschland missbrauchen. (...)

Meine Damen und Herren, die Bundesrepublik Deutschland gewährt Menschen, die schutzbedürftig sind, die um ihre Gesundheit, oder gar ihr Leben fürchten müssen, Schutz. Kein Land in Europa hat mehr schutzbedürftige Menschen aufgenommen als die Bundesrepublik Deutschland. Dafür möchte ich auch einmal den Deutschen danken;

(Beifall bei der CDU/CSU und der FDP)

denn das ist Ausdruck auch der Hilfsbereitschaft der deutschen Bevölkerung gegenüber Menschen, die schutzbedürftig sind und zu uns kommen. Wir werden die Akzeptanz in der deutschen Bevölkerung, Menschen zu helfen, die verfolgt sind und des Schutzes bedürfen, nur dann aufrechterhalten, wenn wir offensichtlichen Missbrauch und Mitnahmeeffekte, die durch Rechtsmissbrauch herbeigeführt werden, vermeiden. Fehlentwicklungen im Sozialrecht, Rechtsmissbräuche, die Vermeidung der Feststellung der Identität schaden in Wirklichkeit den tatsächlich Schwachen in unserem Lande. (...)

Dieses Gesetz ist eine gute Verbindung zwischen der humanen Hilfe gegenüber Verfolgten auf der einen Seite und der Bekämpfung des Missbrauchs auf den anderen Seite.

Een beoordeling van het asielbeleid van het afgelopen decennium komt op wat meer indirecte wijze ook naar voren tijdens de behandeling van de nieuwe Zuwanderungswet, maart 2002.¹¹⁸ Dit wetsvoorstel is gebaseerd op het rapport van de Commissie Zuwanderung (commissie Süssmuth) waarin gepleit wordt om Duitsland niet alleen feitelijk maar ook normatief als immigratieland te beschouwen. In het wetsvoorstel wordt onder meer voorgesteld om asielzoekers meer mogelijkheden op de arbeidsmarkt te geven ook al is de commissie Süssmuth zelf tegenstander van een verdere verruiming "um eventuellen sogwirkungen zu verringern." De regeringspartijen (SDP en Grünen) inclusief de liberale oppositiepartij FDP wijzen erop dat het idee van Duitsland als feitelijke en ideale immigratiesamenleving breed gedeeld wordt door de Duitse samenleving. SPD-parlementslid Veit acht deze ruime steun bevorderlijk voor het maatschappelijk klimaat. En hij vindt de keuze voor een immigratieland onvermijdelijk:

Auch wenn die Kolleginnen und Kollegen der CDU/CSU-Fraktion das nicht hören wollen und man sie vermutlich auch argumentativ nicht erreichen kann - wovon ich ausdrücklich Frau Kollegin Professor Süssmuth und die Kollegen Heiner Geissler und Christian Schwarz-Schilling ausnehmen möchte -, will ich Sie gerne einmal daran erinnern: War es vor ein paar Monaten nicht noch befreiend, befreiend für uns alle wie auch für das gesellschaftliche Klima in diesem Land, als Sie im Windschatten der Süssmuth-Kommission alte, verstaubte, teilweise verknocherte Dogmen zu Grabe getragen haben?

(Beifall bei der SPD und dem Bündnis 90/Die Grünen)

Waren wir uns nicht alle - nicht nur die politische Parteien in diesem Land - einig, dass Deutschland ein Zuwanderungsland ist, dass es also nicht darum gehen kann, ob Zuwanderung stattfindet, sondern wie wir Zuwanderung gestalten? Ihr Kanzlerkandidat Edmund Stoiber hat dagegen die Rolle rückwärts vollendet, indem er laut heutiger Ausgabe der 'Süddeutschen Zeitung' plötzlich wider ernsthaft bestritten hat, dass Deutschland ein Einwanderungsland sei. (...)

FDP-parlementslid Stadler benadrukt nog eens dat het wetsvoorstel (inclusief de ruimere toegang van asielzoekers tot de arbeidsmarkt) op een zeer brede steun in politiek en samenleving kan rekenen:

Herr Präsident! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Herr Kollege Merz [CDU/CSU] hat gemeint, es handle sich hier um ein grosses Reformprojekt von Bündnis 90/Die Grünen. Meine Beobachtung ist ein völlig andere. Es handelt sich hier um ein Reformprojekt, hinter dem wichtigen gesellschaftliche Gruppen stehen: die Kirchen, wichtige Arbeitgeberverbände sowie die Gewerkschaften. Die FDP war es, die sich als erste Partei diesen Wünschen aus der Gesellschaft zu Eigen gemacht hat und einen Gesetzentwurf für ein Zuwanderungsgesetz vorgelegt hat. (...)

Die FDP hat zum Beispiel seit langem einen verbesserten Zugang von Asylbewerbern zum Arbeitsmarkt gefördert. (...)

De christen-democratische oppositie (CDU/CSU) is tegenstander van de nieuwe wet. De heer Merz, woordvoerder van deze fractie vindt juist dat hiermee de deur wordt opengezet naar meer asielmigratie.

In Wahrheit bezweckt dieses Gesetz aber etwas ganz anderes. Hier geht es um einen Paradigmenwechsel bei der Einwanderung und der Zuwanderung in die Bundesrepublik. Es geht darum, dass eines der grossen Projekte - insbesondere der grünen Partei - im Wahljahr realisiert wird, nämlich der Wechsel hin zu einer multikulturellen Einwanderungsgesellschaft. Dies lehnen wir ab. Das wird auch so bleiben. (...) Heute heben Sie bei einer Arbeitslosigkeit von rund 10 Prozent und einer Ausländerarbeitslosigkeit von mehr als 20 Prozent diesen Anwerbestopp auf. Dies ist mit dem Anspruch, den Sie stellen, nämlich eine stärkere Integration und mehr Beschäftigung gerade von Ausländern zu ermöglichen, nicht zu vereinbaren. Sie lösen kein einziges Problem; Sie verschärfen die Probleme.

(Beifall bei der CDU/CSU)

Sie sehen in diesem Gesetzentwurf eine Härtefallregelung vor, die in Zukunft jedem Innenminister bei der Aufnahme zusätzlicher Ausländer in die Bundesrepublik Deutschland in einem sehr grossen Umfang, also praktisch ohne jede Limitierung, Ermessen einräumt. (...)

Hij verwijst dan naar de afname van asielmigratie na het asielcompromis in 1993 en het ineffectieve asielbeleid van voor 1993 dat al veel eerder grondig had kunnen worden herzien als de toenmalige oppositie destijds haar steun maar niet had onthouden. Mevrouw Beck (Grünen) is het niet met de christendemocratische volksvertegenwoordiger eens:

In dieser Zeit hat es in der Tat eine deutliche erhöhte Zuwanderung gegeben.

(Erwin Marschewski [CDU/CSU]: Es geht doch nicht um den Balkan!)

Diese erhöhte Zuwanderung hatte es mit oder ohne Asylkompromiss gegeben; denn wenn Krieg vor der Haustür ist, kommen die Menschen und suchen Schutz - egal, welches Gesetze Sie machen.

De wet wordt vervolgens door het Duitse parlement aangenomen. Enkele leden van de FDP stemmen voor, terwijl het grootste gedeelte van de liberale fractie zich van stemming onthoudt. Het CDU/CSU stemt tegen de wet.

In vraaggesprekken met vertegenwoordigers van een Districtsministerie van Beieren dat belast is met de opvang en met landelijke en plaatselijke medewerkers van het Bundesamt für Anerkennung ausländische Flüchtlinge (BafI) en een plaatselijke medewerker van de Vreemdelingendienst wordt als volgt geoordeeld over het Duitse opvangbeleid. Zo wordt erop gewezen dat er in detail verschillen bestaan tussen het opvangbeleid van de deelstaten - staten die meer of minder volgens de regels van de wet beleid uitvoeren - maar in grote lijnen vooral overeenkomsten. Gelijkberechtiging tussen deelstaten vormt ook de norm van het Bundesministerium des Innern. Doelen van asielbeleid zijn vooral het snel opvangen (bieden van levensonderhoud, onderdak, werk) van echte vluchtelingen, het bevorderen van hun integratie, het ontwikkelen van een opvangsysteem en het verminderen van de aantallen asielzoekers met ongegronde redenen voor politiek asiel. Daarnaast wordt onderstreept dat menswaardigheid ook een belangrijke doelstelling vormt, maar dit begrip zit verholen achter de technische termen in wetgeving. Evenzo zijn communicatie en maatschappelijke consensus belangwekkende uitgangspunten. Al deze doelstellingen zijn volgens de overheidsfunctionarissen voor een groot deel gerealiseerd. De integratie van asielzoekers met een positieve beslissing is in de periode 1990 - 2001 verbeterd en de asielprocedure verloopt sneller. Het aantal asielzoekers is voorts voor een groot deel naar beneden gebracht. Dit wordt door de bevolking gewaardeerd omdat economische motieven meestal geassocieerd worden met toename van drugsproblematiek en criminaliteit. De acceptatie van het asielbeleid is onder de bevolking de afgelopen tien jaar toegenomen. De wachttijd in de Erstaufnahme-einrichtungen is in praktijk teruggebracht tot minder dan drie maanden. Daarentegen duurt de verblijfstijd in de Gemeinschaftsunterkünften langer (gemiddeld 16 maanden) vanwege de wachtlijsten die er bestaan voor privé-woningen van gemeenten. Door het districtsministerie wordt erop gewezen dat de kwaliteit van de opvangvoorzieningen in de afgelopen periode constant is gebleven. Wel is de sociale begeleiding door bezuinigingen verslechterd en is de toegang tot de arbeidsmarkt ingeperkt. Genoemde resultaten worden vooral toegeschreven aan het Asylkompromiss van 1993, de daaruit volgende wetwijzigingen, een goed opvangmanagement en bestuur, de afname

van asielzoekers en de economische malaise in Duitsland. Niettemin wordt benadrukt dat veranderingen in asielmigratie en de opvang ook beïnvloed zijn door sociaal-economische ontwikkelingen in Oost-Europa. Ook is er nog steeds sprake van een groot aantal afgewezen, illegale en documentloze asielzoekers in Duitsland en is mensenhandel toegenomen.

Beoordelingen door uitvoeringsorganisaties en non-gouvernementele organisaties

Aangezien in Duitsland uitvoeringsorganisaties en non-gouvernementele organisaties vrijwel samenvallen zijn de beoordelingen door beide typen organisaties in een rubriek ondergebracht. In documentatie zijn beoordelingen van het asielbeleid c.q. opvangbeleid aangetroffen bij achtereenvolgens het Deutsches Rotes Kreuz en bij de Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (BAG), een koepelorganisatie waarbij o.a. het Deutsches Rotes Kreuz, Caritas en Diakonisches Werk/Innere Mission zijn aangesloten. Al deze non-gouvernementele organisaties voeren in de Aufnahme-Einrichtungen en de Gemeinschaftsunterkünften opvang- en begeleidingstaken uit op basis van contracten met de deelstatelijke autoriteiten. Omdat de beoordelingen van het Rode Kruis en de BAG nauw overeenkomen is afgezien van de evaluatie door de BAG.

Het Duitse Rode Kruis spreekt in 2001¹¹⁹ uit dat het Asylikompromis uit 1993 een daling van asielmigratie teweeg heeft gebracht. “Die bundesweiten Asylbewerberzahlen sind infolge des Asylikompromisses des Jahres 1993 wieder auf das Niveau des Jahres 1988 gesunken.” (2001: 56) Niettemin is zij van mening dat (asiel)migratie ook in de 21^e eeuw zal blijven doorgaan:

Bevölkerungswachstum, ökonomische Ungleichgewichte zwischen den Weltregionen, Menschenrechtsverletzungen, Kriege und Bürgerkriege, aber auch Umweltzerstörung und wirtschaftliche Globalisierung werden weiterhin Migrationsdruck ausüben. (...)

Tegelijkertijd oordeelt zij dat de (asiel)migratie naar Duitsland en de soort beleidsreactie daarop de maatschappelijke problemen heeft aangewakkerd. Er is een afschrikkingsbeleid gevoerd om de migratie naar Duitsland zoveel mogelijk te beperken (‘abschottungspolitik’):

Gerade die Diskussion über die Aufnahme von Flüchtlingen und die damit einhergehenden Kosten hat das gesellschaftliche Klima gegenüber Nichtdeutschen angeheizt, obwohl der weitaus grösste Teil der Wanderungsbewegungen nicht in europäischen Raum stattfindet. (...)¹²⁰

Die Einwanderungsprozesse der vergangenen Jahrzehnte haben (...) eine multi-ethnische Gesellschaft in Deutschland entstehen lassen, die sie durch kulturelle Vielfalt und soziale Heterogenität auszeichnet. Sie ist keine romantische Idylle und geht mit einer Vielzahl von sozialen Konflikten sowohl zwischen der Aufnahmegesellschaft und den zugewanderten Minderheiten als auch zwischen den unterschiedlichen Gruppen auf beiden Seiten einher. Zu nennen sind hier u.a. Konkurrenz um Arbeitsplätze, Wohnungen und die Teilhabe am Bildungssystem sowie unterschiedliche Weltanschauungen, Religionen und kulturelle Werte und ihr jeweiliger Umfang damit.¹²¹

Daarnaast wijst het Deutsches Rotes Kreuz ook op problemen als een onevenredig hoge vertegenwoordiging van buitenlanders bij criminele vergrijpen vergeleken met het aandeel van Duitse staatsburgers. Het gaat daarbij om zowel om overtredingen tegen vreemdelingen en asielwetgeving, als om delicten op het gebied van o.a. kansspelen, verdovende middelen, tasjesdiefstal, valsheid in geschrifte en valsmunterij.

Von den 633.480 nichtdeutschen Tatverdächtigen hielten sich mehr als drei Viertel legal und etwa ein Fünftel illegal in der Bundesrepublik Deutschland auf. 19% der sich legal aufhaltenden Gruppe waren Asylbewerber, 16,1 % Arbeitnehmer, 7,9% Touristen/Durchreisende sowie 24,4% ‘Sonstige’, zu denen Erwerblose, nicht anerkannte Asylbewerber mit Duldung, Flüchtlinge und andere Personengruppen gehören.¹²²

Daartegenover constateert het Rode Kruis dat het aantal strafbare feiten jegens buitenlanders ‘aanzienlijk teruggebracht’ is sinds 1992/1993.

Volgens het Rode Kruis is het een uitdaging om “die Zuwanderung mit politischen Mitteln zu steuern und die mit ihnen verbundenen Probleme und Konflikte zu bewältigen (...).¹²³ De neiging ontstaat zegt zij om met een afweringsbeleid (‘abschottungspolitik’) migratie te lijf te gaan, maar dat heeft tot

duisver zowel nadelen gehad voor de autochtone bevolking en reeds geïntegreerde migranten (irreële ontkenning van als feitelijk ervaren immigratieland, aanwakking van xenofobie) als voor de nieuwkomers (isolatie en belemmering integratie). Het Rode Kruis is daarom voorstander om de oorzaken van migratie in de herkomstlanden te verzachten door bevordering van afgeleide doelen als een harmonisering van het asielrecht, vervaardiging van wetgeving die migratie in de opvanglanden toelaat en door waarborging van integratie. Niettemin beoordeelt zij de recentelijke beleidsmaatregelen van de overheid gematigd positief:

Eine verantwortliche Migrations- und Integrationspolitik hat die Aufgabe, Zuwanderung sozialverträglich zu gestalten, die Voraussetzungen zur Integration durch ein Bündel abgestimmter Massnahmen zu verbessern, für die Akzeptanz von Zuwanderung zu werben und insgesamt die vorhandenen Ressourcen auf allen Ebenen in den Dienst einer sozialverträglichen Gestaltung von Zuwanderung zu stellen. Hierzu hat die Bundesregierung bereits eine Reihe von Massnahmen ergriffen. Diese sind für die Zukunft konsequent weiterzuentwickeln.¹²⁴

Wel vindt zij dat de mogelijkheden tot toegang tot de arbeidsmarkt versoepeld moeten worden, de voorlichting aan asielzoekers verplicht moet worden opgenomen in de asielprocedure en dat verstrekkingen ook weer worden toegekend aan afgewezen asielzoekers.¹²⁵ Om die reden acht het Rode Kruis een deel van de huidige regeringsmaatregelen dan ook niet gerechtvaardigd hetgeen volgens de organisatie leidt tot onder meer 'sociale uitsluiting' en 'stigmatisering'.

Interviews met vertegenwoordigers van non-gouvernementele organisaties (Duitse Rode Kruis, Caritas en Innere Mission) en met managers van opvangorganisaties (Erstaufnahme-einrichtungen en een Gemeinschaftsunterkunft) leveren de volgende beoordeling op van het Duitse opvangbeleid.

Volgens het Rode Kruis is het Duitse asielbeleid gericht op het afschrikken van asielmigranten, het voorkomen van illegale asielstromen en asylum shopping ('secondary movements') en het goedkoop houden van het opvangsysteem. Het Rode Kruis mist de nadruk op de humane opvang van asielzoekers en achterliggende principes van rechtstaat, menswaardigheid en democratie. Omdat er geen formele doelstellingen aanwezig zijn van het Duitse asielbeleid kunnen volgens het Rode Kruis moeilijk resultaten worden vastgesteld. Immers onbedoelde resultaten kunnen tevens beoogde resultaten betekenen. De overheid heeft er belang bij dat resultaten niet gemeten kunnen worden omdat anders mogelijk negatieve resultaten aan het licht komen of aan het overheidsbeleid worden toegeschreven. Niettemin acht het Rode Kruis dat de doelstelling afschrikking van asielzoekers in een bepaalde mate is gerealiseerd. Tegelijkertijd constateert zij echter dat er schattingen bestaan van een miljoen illegale (asiel)migranten in Duitsland. Daarnaast blijken asielzoekers in praktijk geen toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt en nauwelijks tot het onderwijssysteem. Tevens is de financiële toelage stap voor stap verlaagd en is er vanuit ngo's veel kritiek op de kwaliteit van het voedsel in de opvangcentra. Alhoewel opvang en toelating in praktijk met elkaar verweven zijn, meent het Rode Kruis dat ook het opvangbeleid aan deze resultaten heeft bijgedragen.

Innere Mission, afdeling München bevestigt dat er geen formele doelstellingen in het Duitse opvangbeleid bestaan. De organisatie zelf focust op de realisering van 'sociale vrede' binnen het opvangcentrum en op aanpassing aan de maatschappij. De laatste tijd heeft men te maken met twee soorten problemen. Er is sprake van een toename van alleenstaande minderjarige asielzoekers waarbij met name de 16- 18-jarige asielzoekers verstoken zijn van onderwijs en beroepsscholing. Bovendien zijn er kwalitatieve verschillen tussen enerzijds de opvangcentra die beheerd worden door de deelstaat - de Erstaufnahmeeinrichtungen en de Gemeinschaftsunterkünften - én anderzijds de privewoningen die onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten vallen. Het merendeel van asielzoekers, hetzij in procedure, hetzij reeds met een positieve toewijzing, bivakeert echter in de Gemeinschaftsunterkünften waardoor er een grote behoefte is aan doorstroming naar de privewoningen. Er hebben zich volgens Innere Mission relatief weinig incidenten voorgedaan in dit centrum. Het is volgens de organisatie eigenlijk een wonder dat zoveel mensen hier met elkaar kunnen samenwerken. Deze 'sociale vrede' is vooral bewerkstelligd door toedoen van een huisreglement, minimale politieke aanwezigheid, een beveiligingsdienst, mondelinge informatievoorziening, activiteiten (kledingwinkel, ontmoetingsruimte met tv en leesplek, tafeltennis, vrijwilligerswerk, kinderopvang) en sociale begeleiding. Er hebben zich daarnaast nooit problemen voorgedaan met rechts radicale groeperingen. De kwaliteit van de accommodatie is tussen 1990 en 2001 constant gebleven. Dit geldt ook voor de mondelinge informatievoorziening en het aanbod aan vrijwilligers. Wel is de financiële toelage afgenomen en

wordt de sociale zorg steeds meer ingeperkt. Rond 1992 waren er meer problemen door een grote toename van Joegoslavische ontheemden in het centrum waardoor er een constante toeloop was bij en grote hoeveelheden vuilnis op straat werden gedumpt. Op dit moment is er wel kritiek van omwonenden op de hoeveelheid vuilnis die uit het centrum gesmeten wordt en dat consequenties heeft voor het uiterlijk van het centrum.

De gesproken managers van twee opvangcentra - respectievelijk een Erstaufnahme-einrichtung en een Gemeinschaftsunterkünften - oordelen soortgelijk. Zij bevestigen dat er geen wettelijk voorgeschreven opvangdoelstellingen bestaan. Zelf achten zij regels (huis- en sanctiereglement), medische zorg en diverse sociale activiteiten (mondellinge en schriftelijke informatie, kledingwinkel, café, discotheek, kinderopvang, sport- en taalcurssussen, vrijwilligerswerk) noodzakelijk om verveling tegen te gaan, overmatig alcoholgebruik te voorkomen en hygiëne en sociale contacten te bevorderen. Ook het verminderen van lawaaioverlast en de aansporing van alleenstaande mannen tot schoonmaak vormen problemen om aan te pakken. Menswaardigheid vormt achter deze doelstellingen het belangrijkste principe. Daarbij is de inzet van ngo's onontbeerlijk. Er is volgens de opvangmanagers nu meer sprake van een menswaardige situatie vergeleken met de periode van 1992/93. Door de hoge instroom van asielzoekers, lange asielprocedures, veel oneigenlijke asielmotieven en een onevenredige lastenverdeling over de deelstaten moesten toen alle ruimten in opvangcentra benut worden. Daarnaast ontstond er naar aanleiding van toenames van diefstal, geluidsoverlast en bedelarij een negatieve stemming onder de bevolking die zich o.a. uitte in anonieme bedreigingen en klachten. Door de afname van het aantal asielverzoeken, door het 'Asylkompromiss' in 1993 en door de wijziging van asielwetgeving is deze onhoudbare situatie weer menswaardig geworden. Wijzigingen van de Asylbewerberleistungsgesetz hebben hierop geen invloed gehad. Als gevolg van deze maatregelen wordt het asielbeleid nu door de bevolking geaccepteerd, is er interesse voor mensen die politiek vervolgd worden en profiteren winkeliers van de koopkracht van asielzoekers. De indruk is verder dat de doelstelling tegengaan van verveling binnen het centrum wordt gerealiseerd. Contacten met de politie zouden er bovendien op wijzen dat lawaaioverlast en geweldsmisdrijven niet ongunstig afwijken ten opzichte van soortgelijke voorvallen bij de rest van de bevolking. De verblijfsduur binnen de Erstaufnahme-einrichtungen bedraagt in praktijk gemiddeld minder dan drie maanden en in de Gemeinschaftsunterkünften ongeveer anderhalf jaar.

Beoordelingen door onafhankelijke overheidsinstanties/controlerende of toetsende organen

Tot dusver heeft de Duitse Rekenkamer, Das Bundesrechnungshof geen onderzoek verricht naar het asielbeleid van de Duitse federale overheid. Wel is een evaluatieve uitspraak over het Duitse asielbeleid in het afgelopen decennium aangetroffen bij een relatief onafhankelijk overheidsorgaan dat belast is met periodieke veiligheids- en criminaliteitsanalyses. Dit betreft een door de ministeries van Binnenlandse Zaken en Justitie geïnitieerde commissie samengesteld uit wetenschappers (criminologen, sociologen en psychologen) en afgevaardigden van het Bundeskriminalamt, het Statistische Bundesamt en de Kriminologischen Zentralstelle.

In het Sicherheitsbericht 2001 wordt geoordeeld dat de sterke toename van (asiel)migratie begin jaren negentig de Duitse samenleving gevoelig heeft gemaakt voor een mogelijke relatie tussen migratie en criminaliteit. De asielmigratie leidde tot veranderingen in het (asiel)migratiebeleid:

Schon die späten achtziger, vor allem aber die neunziger Jahre waren geprägt durch eine starke Zuwanderung nach Deutschland. Nach dem Wegfall des "Eisernen Vorhangs" verliessen viele Menschen ihr Land infolge von Bürgerkriegen oder Minoritätenverfolgung, aber auch zur Überwindung ihrer wirtschaftlichen Not zum Beispiel in vom Umbruch geprägten ehemals 'real-sozialistischen Staaten'. Die grössten Gruppen dieser Zuwanderer bildeten Spataussiedler, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlinge und Asylbewerber. Die grosse Zuwanderungswelle in den Jahren zwischen 1988 und 1993 hat die Sensibilität der deutschen Bevölkerung im Hinblick auf eine möglicherweise gewachsene Bedrohung durch Kriminalität geschärft. (...) ¹²⁶
Die starke Zuwanderung - ins besondere von Asylsuchenden - in den Jahren 1992 und 1993 (Zuzüge insgesamt 1,5 Mio. beziehungsweise 1,3 Mio.) wurde Anlass für Änderungen des Asylrechts und für die Einführung einer Kontingentierung der jährlichen Spataussiedleraufnahme. ¹²⁷

Het Sicherheitsbericht constateert vervolgens dat het aandeel van migranten zonder een Duits paspoort relatief oververtegenwoordigd is bij criminele vergrijpen.

Auch wenn ein vorsichtiger Quellenvergleich in den Daten der PKS Überschätzungen vermuten lässt, ist mit Blick auf die teilweise schwierigen Lebenssituationen verschiedener Zuwanderungsgruppen ohne deutschen Pass auch im Einklang mit bestimmten kriminologischen Theorien (Anomietheorie, Labeling Ansatz) anzunehmen, dass eine im Vergleich zu den - im Schnitt nicht so stark sozial benachteiligten - Deutschen höhere Kriminalitätsbelastung der nichtdeutschen Zuwanderer existiert. (...) ¹²⁸

Bei welchen Delikten Zuwanderer besonders hohe Belastungsquoten aufweisen, lässt sich nur im Vergleich mit Deutschen erkennen. Um Verzerrungen zu verringern, wäre es erforderlich, die Illegalen, Touristen/Durchreisenden und Stationierungstreitkräfte auszuklammern. Wenn dies geschieht, ergeben sich bei Vergewaltigungen, Raubtaten, gefährlicher und schwerer Körperverletzung, Urkundenfälschung und Hehlerei sowie natürlich den Verstößen gegen Ausländerrecht fast durchgängig in den neunziger Jahren auffällige Mehrbelastungen im Vergleich zu Deutschen. Würde man die Verstöße gegen das Ausländerrecht ausklammern, fielen die Mehrbelastungen noch stärker ins Auge. (...) ¹²⁹

Onder het aandeel verdachte vreemdelingen bevindt zich een relatief groot aantal asielzoekers. Tussen 1990 en 1999 bedraagt het percentage verdachte asielzoekers tegenover andere migrantengroepen (studenten, toeristen, militairen, werknemers, ondernemers, illegalen en overigen) in de oude ¹³⁰ deelstaten achtereenvolgens 23% ('90), 28% ('91) 35% ('92), 37% ('93), 25% ('94) 20% ('95), 20% ('96), 19% ('97), 18% ('98) en 17% ('99). De asielzoekers binnen de groepen 'overigen' en 'illegalen' zijn dan nog niet meegerekend:

Die Gruppen der Asylsuchenden und der Sonstigen überschneiden sich teilweise. Nach der Änderung des Asylrechts wuchs ab 1994 der Anteil der Sonstigen an den Tatverdächtigen, während der Anteil der Asylsuchenden zurückging. Geduldete abgelehnte Asylbewerber fluktuierten zu den Sonstigen. Die Lebenssituation wenigstens des Teils der Sonstigen, den geduldete abgelehnte Asylbewerber und Kriegsflüchtlinge ausmachen, dürfte der der Asylbewerber entsprechen. Durchgängig weisen beide Gruppen einen überproportionalen Anteil an den Tatverdächtigen auf. (...) ¹³¹

Asylbewerber begehen dagegen spezifische Bagatelldelikte; dies lässt sich aus ihrer ökonomisch unterprivilegierten Situation (Verbot zu arbeiten) erklären, wie teilweise ebenfalls ihre überproportionale Beteiligung am Drogenhandel. (...) ¹³²

Asylsuchende sind in erster Linie Bagatelldelicten; sie fallen durch Ladendiebstähle und 'Schwarzfahren' auf. Verstöße gegen das Asylverfahrensgesetz, gegen Ausländergesetze und das Delikt Urkundenfälschung stehen in engem Zusammenhang mit ihrem Aufenthaltsstatus. Die relativ hohe Belastung der Asylbewerber mit leichter Kriminalität erscheint für die 'entwurzelten, bindingslosen, häufig von Sozialhilfe lebenden Menschen nicht überraschend'. Allerdings ist auch eine überproportionale Beteiligung am Handel mit Kokain und Heroin gegeben. (...) ¹³³

Het Sicherheitsbericht schrijft de verhoogde criminaliteit onder (asiel)migranten zonder Duits paspoort toe aan het Duitse vreemdelingen en asielbeleid:

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die ausländische Wohnbevölkerung nach Bildung und Stellung im Beruf sowie Einkommens- und Wohnsituation schlechter ist als die deutsche. Darüber hinaus wird sie von der deutschen Bevölkerung und der Polizei besonders aufmerksam beobachtet. Die Lebenslagen der Asylbewerber und der nach erfolglosem Asylantrag Geduldeten sind durch Einschränkungen (Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz, Wohnheim, Aufenthaltsvorschriften) charakterisiert. Diese Komponenten der Lebenssituation lassen auch in Zukunft eine stärkere Beteiligung an Straftaten erwarten, die sich auch bei Sichtung verschiedener Datenquellen durchgängig gezeigt hat. ¹³⁴

Migranten, waaronder asielzoekers, kunnen zelf ook slachtoffer zijn van strafbare feiten. Het Sicherheitsbericht stelt vast dat het aantal delicten gericht tegen vreemdelingen tussen 1990 en 1994 aanzienlijk steeg, maar vanaf 1995 minder vaak voorkwam ofschoon getalsmatig de omvang sindsdien ongeveer gelijk gebleven is. Zij schrijft deze daling mogelijk toe aan een afname van de aangiftebereidheid bij migranten door angst en onzekerheid gebaseerd op negatieve ervaringen met overheidshandelen. "Insbesondere Asylbewerber und Ausländer mit Duldung sind aufgrund ihrer provisorischen Existenz in einer besonderen Risikolage, zugleich aber am wenigsten anzeigebereit." Niettemin concludeert het Sicherheitsbericht dat een groot deel van de strafbare feiten tegen vreemdelingen ook gepleegd wordt door vreemdelingen zelf ¹³⁵:

Im Vergleich zu Deutschen werden an Zuwanderern häufiger Gewaltdelikte verübt, etwas seltener dagegen Diebstahlsdelikte. Soweit Täter ermittelt werden konnten, sind diese bei Diebstahlsdelikten mehrheitlich nichtdeutsch; die Täter der Gewaltdelikte waren sogar zu zwei Dritteln selbst Zuwanderer. In beträchtlichem Masse findet somit Gewaltkriminalität gegen Zuwanderer innerhalb der gleichen oder zwischen Ethnien statt.

Beoordelingen door wetenschappelijke onderzoeksinstituten

In een recent onderzoek over etnocentrisme en vreemdelingenhaat in Duitsland is tevens een beoordeling inbegrepen van het asielbeleid, respectievelijk over de periode 1980 - 1996 en een momentopname uit 2001. Deze studie, een longitudinaal onderzoek afkomstig van de universiteit van Keulen (2001), relateert sterk de waarnemingen van toegenomen etnocentrisme in Duitsland. Zo blijkt dat etnocentrisme in Duitsland niet sterk verschilt van etnocentrisme in andere EU-staten en daarvan soms zelfs gunstiger afwijkt (2001: 168). Ook blijkt dat de verspreiding van etnocentrische houdingen in Duitsland eerder af dan toeneemt. Weliswaar beschouwde een groot percentage Duitsers toen de omvang van asielmigratie in 1992/93 haar hoogtepunt bereikte dit als een belangrijk politiek probleem hetgeen destijds gepaard ging met een sterke toename aan etnocentristische inbreuken/delicten (dodelijk geweld, brandstichting, bedreiging etc.) (2001:163). Toch daalde nadien met forse schreden zowel de etnocentristische vergrijpen als de percepties van (asiel)migratie als belangrijk politiek probleem. Niettemin constateren de onderzoekers dat wantrouwen tegen asielmisbruik is blijven bestaan, dat er geen sprake is van marginalisering van etnocentristische oriëntaties¹³⁶ en dat er een tendens is tot politieke radicalisering. Zij stellen ook ondermeer vast dat asielzoekers tussen 1990 en 1999 een relatief groter beroep zijn gaan doen op sociale voorzieningen (2001: 124).

De onderzoekers schrijven deze resultaten deels toe aan het overheidsbeleid, terwijl zij de uitkomsten voor een ander deel bezien als een onvermijdelijk gevolg van sociale veranderingen die zich in moderne samenlevingen voltrekken (denationalisering, pluralisering, dynamisering). Volgens hen heeft het Duitse vreemdelingen en asielbeleid averechtse effecten in de hand gewerkt waardoor etnocentrische tendensen verder kunnen radicaliseren:

Es gibt also keinen Grund, den etnozentristischen Förderungen des Mobs von Seiten der Politik durch hektischen Aktivismus nachzukommen. Reaktionen, wie die teilweise populistische geführte Asyldebatte zu Beginn der 90er Jahre und der schliesslich ausgehandelte Asylkompromiss, mögen vorübergehend die Lage zu befrieden. Langfristig stärken sie jedoch die Position etnozentristischer Aktivisten, da sich zum einen in der Kopflosigkeit des öffentlichen Diskurses die Verwundbarkeit der Demokratie offenbart und sich zum anderen Resultate, wie die faktische Aushöhlung des Rechts auf Asyl als politischer Etappensieg verbuchen lassen. Etwas mehr Besonnenheit und etwas weniger Willfährigkeit waren hier nicht nur möglich, sondern auch geboten gewesen. (...)

Auf der anderen Seite ist aber auch die über Jahrzehnte eingeübte Praxis ein Fehler, die potentiellen Spannungsfelder, an denen sich etnozentristische Ressentiments entzünden können, politisch zu ignorieren. Mit der Legende vom 'Gastarbeiter' oder der Doktrin, dass die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei, liessen sich zwar beispielsweise über lange Zeit fragen der Integration und der Zuwanderungsregelung von der politischen Agenda wischen. Letztendlich würde so jedoch nur die Dissonanz zur sozialen Wirklichkeit verstärkt und die Angriffsfläche für etnozentristische Bestrebungen vergrößert. Eine rechtzeitige, offensive und breit angelegte Diskussion hätte bereits im Vorfeld deeskalierend wirken können. Dieser Zug ist zwar inzwischen abgefahren. Dennoch kann eine entsprechend ernsthaft angelegte und besonnen geführte Erörterung der Zuwanderungs- und Integrationsfragen unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, sowie der betroffenen Minoritäten auch heute noch schadensbegrenzend wirken. Eine solche Debatte würde zwar allen Beteiligten ein Höchstmass an Disziplin, Pragmatismus und Kompromissbereitschaft abverlangen, wenn an ihrem Ende jedoch realisierbare und von allen mitgetragene Entscheidungen stehen, könnte sie etnozentristischen Ressentimenten zumindest teilweise die Grundlage entziehen.¹³⁷

Naast het politieke debat zouden voortaan burgers - met name gedepriveerde burgers - door petitie en referenda meer betrokken moeten worden bij de politieke besluitvorming. Ook investeringen in jeugdwerk naast aanwezigheid van politie zien de onderzoekers als noodzakelijk instrumentarium op macro-niveau. Op micro-niveau zou meer aandacht moeten worden besteed aan intensivering van contacten met minderheden en aan informatie en scholing. Etnocentristische uitwassen zelf zouden daarentegen streng en consequent moeten worden aangepakt door onder meer politiebewaking, bestraffing van delicten, verbod op extremistische organisaties. De onderzoekers voegen toe dat etnocentrisme nooit geheel bestreden kan worden en een 'normale' uiting is van een moderne samenleving:

Dabei muss jedoch klar sein, dass das Problem Etnozentrismus, selbst unter konsequenter Nutzung aller verfügbaren Mittel, nie restlos lösbar sein wird und alle Interventionen immer nur den Charakter einer Prävention oder einer Schadensbegrenzung haben können. Zumindest als latentes Risiko wird Etnozentrismus auch in Zukunft den sozialen Wandel in Deutschland begleiten, weil er als ein Phänomen der 'normalen' Pathologie moderner Gesellschaften eine unintendierte, aber dennoch logisch integrale Folge sozialer Wandlungsprozesse ist).¹³⁸

Beoordelingen door asielzoekers

Uit gesprekken die met asielzoekers in Duitsland zijn gevoerd komt de volgende beoordeling van het asielbeleid naar voren. Bij de geïnterviewde asielzoekers zijn de doelen van het asielbeleid c.q. opvangbeleid niet bekend. Wel zijn zij over het algemeen op de hoogte van de middelen die in de opvang worden ingezet. Genoemd worden faciliteiten als kinderopvang, een cafétaria, een bewonersvergadering, sociale begeleiding, financiële en materiële toelages, medische zorg, rechtshulp door ngo's en een behulpzaam management.

De omstandigheden binnen de opvang als in het opvangland zelf worden door de asielzoekers als veilig ervaren. Zowel binnen de opvangcentra als daarbuiten worden mensen met respect behandeld. Met negatieve ervaringen is men niet in aanraking gekomen. Wel ervaren sommigen onvriendelijke gezichtsuitdrukkingen ten aanzien van moslims als negatief. Men waardeert de vrijheid, economische welstand en aandacht voor mensenrechten vergeleken met het eigen land van herkomst. Hier is toekomst voor volgende generaties. De verblijfstijden in de Erstaufnahme-einrichtungen bedragen meestal twee tot drie maanden, soms langer. In de Gemeinschaftsunterkünften loopt dit bij de geïnterviewden uiteen van twee tot drie jaar of langer. De kwaliteit van de opvangvoorziening tot uitdrukking komend in het voedsel, warmtevoorziening en procedures wordt gewaardeerd. Genoemde resultaten worden onder meer ook toegeschreven aan de uitgebreide wetgeving in het opvangland, 'pünktliche' omgangsvormen van de bevolking, een sterke economie en snelle procedures. Niettemin ervaart men ook nadelige gevolgen. Vaak bivakkeert men met veel mensen in een opvangcentrum, is er weinig informatie over diverse activiteiten, zijn er taalproblemen en doet zich lawaaioverlast door jongeren voor. Een aantal geïnterviewden wijst er bovendien op dat er verschillen in kwaliteit bestaan in de opvang tussen de deelstaten qua verstrekking en bedragen voor levensonderhoud (in natura of contant geld), accommodatie (containerbouw met sterke temperatuurverschillen, kazernes/woningen met continue temperatuur), leefruimte (4 personen op oppervlak 6m², voedselbereiding (centrale maaltijdvoorziening of zelfstandige voedselbereiding).

5.3 Het Britse asielopvangbeleid

5.3.1 Ontwikkeling asielmigratie naar Groot-Brittannië

Het verloop van de asielmigratie naar Groot-Brittannië tussen 1985 en 2002 is weergegeven in tabel 5.2. De tabel vertoont een grillig verloop van stijgingen en dalingen. Daarbij valt echter op dat de toenames steeds groter worden begin jaren negentig en in de tweede helft van de jaren negentig alleen nog maar sprake is van een explosieve toename van asielmigratie. In 2002 heeft de asielmigratie een omvang van ruim 110.000 aanvragen bereikt, meer dan een verachtvoudiging van de aantallen eind jaren tachtig. Vanaf 1990 gaat het aanvankelijk steeds om aangroei of afnames van 10.000 - 15.000 asielaanvragen. Maar in 1998 en 1999 stijgt het aantal asielaanvragen achtereenvolgens met ruim 25.000 aanvragen. De hoge toenames in asielmigratie betekenen echter niet dat er verhoudingsgewijs ook grotere aantallen toewijzingen door de immigratieautoriteiten worden toegekend. Tot en met 1998 kunnen hoge aantallen asielaanvragen even zo goed eindigen in een relatief klein aantal toekenningen (1990, 1991, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998) als resulteren in een verhoudingsgewijs hoger aantal toewijzingen (1987, 1988, 1989, 1992, 1993, 1999, 2000, 2001, 2002). De bulk van de asielaanvragen wordt echter nog steeds afgewezen, met uitzondering van het jaar 2000 waarin het aantal toewijzingen het aantal afwijzingen overtreft. In de tweede kolom (afwijzingen) is niettemin duidelijk te zien dat er veel cijfers van asielaanvragen ontbreken. Voor een groot gedeelte is niet te zien hoeveel mensen voortijdig ongemerkt de asielprocedure beëindigen, welk deel van de afwijzingen betrekking heeft op eerdere jaren en welk deel helemaal niet in behandeling is genomen door de Britse grensautoriteiten (Immigration Service). Ook is onduidelijk welk deel van de afwijzingen alsnog geresulteerd heeft in een toewijzing of geëindigd is in een definitieve afwijzing.

Tabel 5.2 ontwikkeling van het aantal jaarlijkse asielaanvragen en het aantal afgehandelde asielverzoeken in Groot-Brittannië tussen 1985 en 2002

Jaar	aantal asielaanvragen	aantal afwijzingen	aantal toewijzingen
1985	6.200 ¹³⁹	- ¹⁴⁰	-
1986	5.700	-	-
1987	5.863	635	1.797
1988	5.739	496	2.206
1989	16.775	890	6.070
1990	26.200 ¹⁴¹	705	3.320
1991	44.800	3.380	2.695
1992	24.600	18.463	16.438
1993	22.400	10.689	12.714
1994	32.800	16.501	4.487
1995	44.000	21.301	6.999
1996	29.600	31.669	7.293
1997	32.500	22.790 ¹⁴²	7.110
1998	46.000	17.465	9.255
1999	71.100	8.095	21.430
2000	98.900	31.880	50.895
2001	92.000	86.500	40.780
2002	110.700	54.150	33.460

Noot: Het aantal afgehandelde asielverzoeken bestaat uit het aantal afwijzingen en aantal toewijzingen (vluchtelingenstatus en afgeleide of humanitaire statussen) van in dat jaar ingediende asielverzoeken of van asielverzoeken uit voorgaande jaren (exclusief aanvragen die in snelprocedures - 'pre-screening'- zijn afgehandeld, asielzoekers die de procedure voortijdig zonder melding hebben beëindigd en/of beroepsprocedures)

Bron: UNHCR 'Asylum Level and Trends' (2001, 2002,2003), Eurostat (2000) en IGC (1995, 1997)

5.3.2 Instrumenten van opvangbeleid: organisatorische voorzieningen

In het sterk gecentraliseerd bestuurde Groot-Brittannië behoorde opvang van asielmigranten tot aan het midden van de jaren negentig niet tot de verantwoordelijkheid van de centrale overheid. Het Britse

ministerie van Binnenlandse Zaken (Homeoffice) was verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en de grensbewaking die de uitvoering daarvan gedelegeerd had aan het Immigratie en Naturalisatiedirectoraat en de Immigratiedienst. Tot aan 1997 waren gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van het huisvestings- en daklozenbeleid waartoe ook de opvang van asielzoekers werd gerekend. Asielzoekers konden evenals dak- of thuisloze Britse staatsburgers en reguliere vreemdelingen gebruik maken van de algemene gemeentelijke of private opvangvoorzieningen die daarvoor bestemd waren: pensions voor daklozen, jeugdtehuizen, Leger des Heils-instellingen, religieuze charitatieve instellingen, horeca of particuliere kamerverhuur. Na indiening van hun asielaanvraag bij de grens (zee of luchthavens) of op Brits grondgebied werden asielzoekers door belangenorganisaties als het Britse Vluchtelingenwerk, Refugees Action, Oxfam en eigen bestaande migratienetwerken geïnformeerd over de asielprocedure. Deze instellingen verwezen asielzoekers door naar algemene opvangvoorzieningen of bemiddelden woonruimte in pensions of particuliere huisvesting (kamerverhuur, appartement, vriendendienst).

In 1993 werd deze situatie officieel vastgelegd in de eerste Britse asielwet (Asylum and Immigration Appeals Act 1993). Voor de bekostiging van hun levensonderhoud konden asielzoekers evenals Britse staatsburgers op het sociaal minimum een beroep doen op de nationale en gemeentelijke sociale voorzieningen. Daartoe behoorde onder meer huisvestingtoelages, bijstand, plaatsing in sociale woningbouw, tegemoetkoming van gemeentelijke belastingen¹⁴³. Uitbetaling van financiële verstrekkingen werd verricht door de landelijke sociale diensten ressorterend onder het ministerie van Sociale Zekerheid en de gemeentelijke sociale afdelingen. In praktijk vestigde het merendeel van asielmigranten zich in groot-Londen en het dichtbevolkte South-East (Broeders, 2001: 49; Efiionayi-Mäder, 1999: 64).

In 1996 kwam in deze situatie verandering. Ofschoon de opvang van asielzoekers een gemeentelijke aangelegenheid bleef ging de Britse overheid wel de aandacht richten op beperking van financiële sociale regelingen en de toegang tot opvang voorbehouden aan een bepaalde groep asielzoekers. Voortaan ontvingen alleen asielzoekers die hun aanvraag bij de grens hadden ingediend nog financiële ondersteuning en bemiddeling voor woonruimte. Via bemiddeling van vluchtelingen belangenorganisaties konden asielzoekers ter overbrugging van de eerste week een financiële bijdrage ontvangen van de landelijke sociale diensten als voorschot op de periodieke uitbetaling. Asielzoekers die pas op het grondgebied zelf een asielaanvraag indienden konden geen beroep meer doen op financiële ondersteuning en bemiddeling. Een zelfde beperking gold voor asielzoekers die in beroep gingen tegen hun afgewezen asielaanvraag. Alleen via de gemeentelijke overheidsdiensten die gebonden waren aan de nationale Bijstandswet en Kinderwet¹⁴⁴ en via particuliere instellingen kon hulp bij opvang en onderdak verkregen worden.

Vanaf 1998 begon ook de Britse overheid zich meer structureel te bemoeien met de organisatie van opvang van asielzoekers. In eerste instantie gebeurde dat door de belangen- en vrijwilligersorganisaties te subsidiëren samengebundeld in het Refugees Arrival Project (RAP). Daartoe behoorden maatschappelijke en belangenorganisaties als British Refugee Council (Vluchtelingenwerk), Oxfam, Refugee Action, Migrant Helpline e.a.. De taak van het RAP was om de opvang van asielzoekers vanaf de indiening van de asielaanvraag te verzorgen, ongeacht de plaats van indiening d.w.z. zowel bij de grens als op het grondgebied. Het RAP voorzag in tijdelijke opvang (emergency reception) en bemiddelde verder voor huisvesting met behulp van de lokale overheden.

Begin 2000 werd echter dit systeem grotendeels vervangen door een ander opvangsysteem waarbij het RAP alleen in de eerste periode nog diensten verleende. Voortaan moesten alle asielzoekers hun asielverzoek binnen vijf dagen indienen en tegelijkertijd een aanvraag doen voor opvang. Een nieuw directoraat van het Britse ministerie van Binnenlandse Zaken, het nationale ondersteunings- en verspreidingspunt (NASS)¹⁴⁵, bepaalt eerst of asielzoekers in staat worden geacht onderdak bij vrienden of familie te regelen ondersteund door een basistoelage of dat een uitgebreider opvangaanbod noodzakelijk is. In dat laatste geval wijst de NASS asielzoekers verplichte woonruimte toe in zogenaamde receptionzones welke verspreid zijn over het Britse grondgebied. Deze toedeling gebeurt op basis van beschikbare woonruimte en etnische achtergrond. De woonruimte kan worden geregeld

omdat de Nass contracten met gemeentelijke en particuliere woningbouwverenigingen¹⁴⁶ heeft afgesloten of met hotels een kortdurende plaatsing heeft gereserveerd ('spot-purchasing'). De Nass draagt ook zorg voor de financiële ondersteuning door toezending van vouchers die asielzoekers bij postkantoren kunnen ophalen. De woningbouwverenigingen verzorgen daarnaast voorlichting over de Britse samenleving en beroepsgerichte activiteiten.

Alvorens de NASS in staat is om deze verplichte woonruimte in pensions, gemeentelijke of particuliere huurwoningen of kamerverhuur te realiseren worden asielzoekers de eerste drie maanden opgevangen in de 'emergency accommodation' van het RAP waarmee de NASS voortaan contracten mee heeft afgesloten. De taak van het RAP beperkt zich nu tot bemiddeling van asielzoekers in pensions of tehuizen tijdens de eerste drie maanden van verblijf en assistentie bij de invulling van de aanvragen voor opvang en toelating. Ambtenaren van de Immigratie en Naturalisatiedienst verwijzen asielzoekers bij aankomst naar dit netwerk. Asielzoekers mogen onder bepaalde voorwaarden¹⁴⁷ in deze periode of voor het verblijf daarna echter ook vrijwillig bij vrienden of familie, gehuurde woonruimte of ander onderdak verblijven.

Sinds 2002 is het opvangsysteem evenwel grondig gewijzigd. Het netwerk is deels vervangen door een aanmeld- en onderzoekscentrum (Induction Center) waar asielzoekers formeel maximaal veertien dagen mogen worden opgevangen. Ingeval de asielaanvraag in behandeling wordt genomen verhuizen asielzoekers naar grootschalige opvangcentra (Accommodation Center)¹⁴⁸ die in verschillende delen van Groot-Brittannië zijn gevestigd. Asielzoekers wiens aanvraag niet ontvankelijk wordt verklaard worden overgebracht naar het tijdelijk opvangcentrum Oakingtoncenter of in vreemdelingenbewaring genomen (prisons). Naast het aanbod van vaste opvangcentra blijft echter de mogelijkheid bestaan om eigen opvang te genieten of via het NASS verspreidingssysteem onderdak te krijgen toebedeeld elders op het Britse grondgebied. Asielzoekers dienen zich wel regelmatig bij zogenaamde 'reportcenter' te melden over de actualiteit van hun verblijfplaats. Ten slotte zijn recentelijk een aantal Verwijdercentra (Removal Center) aan het Britse opvangsysteem toegevoegd.¹⁴⁹

5.3.3 Andere instrumenten van opvangbeleid: juridische (rechten en plichten), economische en communicatieve voorzieningen

Het Britse opvangsysteem, de wijze van opvang, de toedeling van asielzoekers over de regio's en lokale gemeenschappen en de omvang van verstrekkingen is geleidelijk aan gebaseerd op wet- en regelgeving. Aanvankelijk was de Britse asielopvang begin jaren negentig grotendeels op discretionaire bevoegdheden gegrondvest. Deze opvangrechten en plichten zijn grofweg als volgt geëvolueerd.

Voor 1993 bestonden er geen expliciete opvangrechten en plichten voor asielzoekers. Asielzoekers werden gerekend tot de categorie hulpbehoevende personen. Evenals Britse staatsburgers op het sociaal minimum konden zij een beroep doen op de Welzijnswet (Welfare Law) en gemeentelijke dak- en thuislozeninstellingen (Homelessness Regulations) of - in geval van vermogen - op familie of vrienden (Broeders, 2001: 49; Efionayi-Mader, 1999: 64). Vanaf 1993 gold de Asylum and Immigration Appeals Act waarbij zowel aan asielaanvragen bij de grens als aan inlands verrichtte asielaanvragen een tijdelijk recht op bijstandsuitkeringen, huisvestingstoelagen en sociale woningbouw werd toegekend (Efionayi-Mader, 1999:64).¹⁵⁰ Degenen die een asielaanvraag bij de grens indienden kregen een verplichte tbc- en röntgentest. Asielzoekers die later op Brits grondgebied asiel vroegen werden doorverwezen naar gezondheidsdiensten. Alle asielzoekers maakten, afhankelijk van bepaalde medische criteria aanspraak op medische hulp zoals tandheelkundige behandelingen, medicijnen, brillen en lenzen. Kinderen van asielzoekers waren tot hun zestiende verplicht openbaar onderwijs te volgen waarbij schoolgeld en voeding vergoed werd. Volwassen asielzoekers hadden toegang tot het nationale onderwijs maar dienden zelf de onderwijskosten te betalen.¹⁵¹ Na zes maanden konden in principe alle asielzoekers - ook wanneer een afwijzing aanstaande was - in aanmerking komen voor een arbeidsvergunning.

In 1994 werd echter het recht op bijstand en onderdak beperkt tot asielverzoeken die bij de grens ingediend waren. 75% van de asielzoekers hadden voortaan alleen recht op verwijzing naar onderdak en financiële ondersteuning (Broeders, 2001: 49). Genoemde maatregel werd in 1996 verder aangescherpt. Op grond van de Miscellaneous Amendments Regulations 1996 en de Asylum and Immigration Act 1996¹⁵² werden inlands gedane asielverzoeken en in eerste aanleg afgewezen asielverzoeken uitgesloten van financiële ondersteuning.¹⁵³ Gemeenten waren bovendien niet meer wettelijk verplicht om woonruimte te regelen. Tevens werden strengere regels van toepassing bij vestiging in een gemeente, eigen opvang bij bekenden of bij weigering van ondersteuning.¹⁵⁴ Niettemin kon een gerechtelijke uitspraak bewerkstelligen dat op grond van de Nationale Bijstandswet 1948 (National Assistance Act 1958) en de Kinderwet 1989 (Childrens Act 1989) kwetsbare asielzoekers en families met kinderen recht behielden op gemeentelijke diensten, verstrekkingen in natura of vouchers en in geval van kinderen op financiële bijlages.¹⁵⁵ Asielzoekers echter die bij de grens een verzoek hadden ingediend genoten naast het recht op bemiddeling voor een woning en financiële ondersteuning¹⁵⁶ ook aanspraak op consultatie en registratie bij een huisarts. Wel waren hun toelages inmiddels verlaagd tot ongeveer 90% van het niveau dat Britse staatsburgers op het sociaal niveau aan ondersteuning konden krijgen. De toegang tot werkgelegenheid werd door de 1996 Act voor alle asielzoekers afgesloten.¹⁵⁷

Een verdere verlaging van deze financiële verstrekkingen en een fundamentele wijziging van opvangrechten en plichten volgt in 1999 op grond van de Immigration and Asylum Act 1999. Daarin worden de financiële verstrekkingen teruggebracht tot 70% van de bijstandsnormen hoofdzakelijk uitbetaald in vouchers¹⁵⁸ en dienstverlening,¹⁵⁹ uitgezonderd een zakgeldtoelage. In de nieuwe wet is het onderscheid tussen asielaanvragen bij de grens of op het territorium afgeschaft. Iedereen die in eigen opvang kan voorzien komt in aanmerking voor de verlaagde basistoelage¹⁶⁰. Asielzoekers zonder verwanten of die eertijds ondersteuning kregen volgens oudere wetgeving komen niet meer in aanmerking voor opvang en ondersteuning.¹⁶¹ Alleen asielzoekers die beantwoorden aan het criterium 'behoefstig' (destitute¹⁶²) d.w.z. ouderen, gehandicapten, families met kinderen en alleenstaande minderjarigen krijgen via de Nass opvang toebedeeld in pensions/hotels (logementen), tehuizen of woonruimtes (appartementen) verspreid over het land.¹⁶³ Deze woonruimten beschikken over het algemeen over genormeerde standaarduitrusting zoals koopapparatuur, wasvoorzieningen en televisie. De financiële bijstand aan deze categorie asielzoekers bevindt zich relatief ook op een hoger niveau omdat zij aanspraak kunnen maken op de National Assistance en Childrens Act. Alle asielzoekers kunnen tegen onthouding van opvang en financiële ondersteuning in beroep gaan.¹⁶⁴ De opvang en ondersteuning kan daarnaast uitgesteld of niet voortgezet worden als asielzoekers tijdens hun opvang niet aan bepaalde condities voldoen.¹⁶⁵ Ook heeft de centrale overheid recht om gedeeltelijk een financiële vergoeding van asielzoekers terug te vorderen indien zij opvang genieten en eveneens inkomen (o.a. door werk) of bezittingen hebben.¹⁶⁶ Voorts heeft zij het recht om de woonruimte van asielzoekers te betreden, informatie bij woningbouwverenigingen op te vragen over aan asielzoekers geadresseerde post¹⁶⁷ en inspecties uit te oefenen om de kwaliteit van de opvang op peil te houden¹⁶⁸.

De meest recente wet, de Nationality, Immigration and Asylum Bill 2002 verplicht¹⁶⁹ alle asielzoekers tot maximaal veertien dagen verblijf in Inductiecenters uitgerust met centrale maaltijdvoorzieningen. Binnen de Inductiecenters worden alle asielzoekers voorzien van een electronic registration card wordt.¹⁷⁰ Naast de ontvankelijkheid voor behandeling van de asielaanvraag wordt in de Inductiecenters tevens de noodlijdendheid van de asielzoeker bepaald. Asielzoekers die geacht worden in hun eigen bestaan te kunnen voorzien moeten zelf opvang zoeken, deels geholpen door het NASS-systeem. Behoeftige asielzoekers mogen daarentegen aanspraak maken op het opvangsysteem.¹⁷¹ De wet schaft geleidelijk de vouchers af en zorgt voor full-board onderdak¹⁷² aangevuld met een kleine zakgeldtoelage.¹⁷³ In het geval dat asielzoekers over eigen bezittingen of vermogen beschikken dienen zij een gedeelte of het geheel van de opvangkosten terug te betalen (art.27). Daarnaast moeten asielzoekers binnen de centra aan een meldplicht voldoen en mogen zij op bepaalde uren niet absent zijn. Op niet naleving staat uitschrijving uit het opvangcentrum (art. 26)¹⁷⁴ Toegang tot het reguliere onderwijs is voortaan niet meer mogelijk voor volwassen asielzoekers en hun kinderen, behalve wanneer er sprake is van kinderen met leerproblemen.¹⁷⁵ De wet geeft de Britse overheid ook mogelijkheid om werkgevers om informatie te vragen of asielzoekers in dienst zijn met het oog op

fraude van de opvangverstrekkingen in centra¹⁷⁶. Nieuw is voorts art. 25b waarin het voor Britse ingezetenen strafbaar is gemaakt om uitzetting van vreemdelingen te voorkomen en binnenkomst weer mogelijk te maken. De wet Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 maakt het ten slotte mogelijk om onder meer asielzoekers in hechtenis te kunnen nemen indien zij verdacht worden van een internationaal terroristische daad. Alle asielzoekers behouden echter het recht op bezwaar tegen onthouding van opvangverstrekkingen.¹⁷⁷

5.3.4 *Beoordeling van het Britse opvangbeleid*

Hoe waardeert de Britse overheid haar asiel(opvang)beleid c.q. beleidsprogramma's, de waargenomen resultaten en de mate waarin problemen rondom massale asielmigratie naar Groot-Brittannië daardoor zijn beïnvloed? Evaluatieve uitspraken over het Britse opvang- en toelatingsbeleid zijn in verschillende documenten waargenomen. Deze uitspraken omvatten nagenoeg het gehele opvangbeleid en hebben vaak betrekking op de gehele onderzochte periode 1990 - 2002. De evaluaties zijn zowel aangetroffen in beleidsnota's en parlementaire behandelingen van wetten als in brieven, onderzoeks- en auditrapporten, plannen of jaarverslagen. Beoordelingen werden niet aangetroffen in toelichtingen op wetten, de 'explanatory notes', omdat deze letterlijk een korte toelichting op een wet bevatten en pas zeer recentelijk worden gehanteerd (na 1998). Alleen in de interviews kon in mindere mate een integraal oordeel over het opvang (-en toelatings)beleid tussen 1990 en 2002 worden onderscheiden. Dit beperkte zich meestal tot onderdelen van het beleid of behelsden een oordeel over een kortere tijdsperiode.

Beoordelingen door de Britse centrale overheid

Het toelatings- en opvangbeleid als reactie op asielmigratie is door de Britse overheid in verschillende documenten geëvalueerd. Zowel in beleidsnota's als in parlementaire verslagen worden evaluatieve uitspraken gedaan door bewindslieden van de HomeOffice (secretary of state, minister of state¹⁷⁸). In parlementaire verslagen gebeurt dat hoofdzakelijk in de context van uitspraken of reacties door volksvertegenwoordigers van de regeringspartij en van de oppositie. De uitspraken dateren vooral uit 2001 en 2002 en hebben betrekking op de recente en voorgaande regeerperiodes. De huidige regering, het kabinet Blair, is samengesteld uit sociaal-democraten (Labourparty), terwijl de conservatieven (Conservatives) en de liberalen (Liberal-democrats) in de oppositiebanken zitting hebben. Tot en met 1997 zaten de conservatieven in de regering (de Thatcher en Major cabinets) en voerden Labourparty en de Liberalen oppositie. Een gedeelte van de evaluatieve uitspraken overlapt de parlementsverkiezingen in juni 2001 waarin Labour voor een tweede regeerperiode wordt gekozen. De verkiezingsuitslag heeft ook gevolgen voor de samenstelling van het 'cabinet'. De minister van Binnenlandse zaken Straw verhuist naar de post van Buitenlandse zaken. Hij wordt op de HomeOffice vervangen door minister Blunkett.

Een paar maanden vooraf aan de verkiezingen, op 1 februari 2001¹⁷⁹ vindt er een evaluatief debat plaats over het Britse asielbeleid. Daarin uit het conservatieve parlementslid mw. Widdecombe fundamentele kritiek op het opvangsysteem dat Labour sinds 1997 tot inzet van beleid heeft gemaakt. Zij oordeelt dat de regering niet in staat is om de 'totale chaos in het asielsysteem' te beslechten, hetgeen volgens haar zowel schadelijk is voor de echte vluchtelingen als voor de Britse bevolking.

Miss Widdecombe: We left office with the number of asylum seekers falling. Our tough measures led to applications falling by 40 per cent., but under this Government we have seen huge increases in the number of applications every year. Those figures demonstrate once and for all the abject failure of this Government's asylum policy. They claimed that the Immigration and Asylum Act 1999 would cut the number of unfounded applications and tackle the abuse of the system. (...)

The Governments measures have indeed made a difference: they have increased the total number of applications in every year since 1997, and since the measures that were supposed tackle the problem came into force, there has been a further increase in the percentage of asylum seekers whose claims are judged to be invalid. Since April 2000, things have got worse. The Government have failed in their aim of reducing the number of unfounded claims on our asylum system. Whereas the previous Government saw falls in the number of applications, this Government have

propelled the country to the top of the league table in Europe for the number of asylum applications. Other European countries, such as Germany and the Netherlands, have taken measures that have led to a fall in the number of applications. Under this Government, all we have had is year-on-year increases. Those figures show that our asylum system under Labour may be spun as successful but is in fact a total failure. It is not fairer; it is not faster; it is not firmer. (...)

Claims have not been considered fairly. The huge backlog of unprocessed claims continues. The dispersal and support system is in a complete mess and is failing local authorities and those whom it is supposed to be helping. The immigration and nationality directorate is beset by bureaucratic blunders. The Home Secretary's flagship policy is now an expensive farce. (...)

Het huidige Britse asiel(opvang)beleid maakt volgens het Lagerhuislid Widdecombe niet waar wat het beoogde te doen namelijk het verminderen van (oneigenlijke) asielaanvragen, het afschrikken van misbruik van asielprocedures en het leveren van opvang aan echte vluchtelingen. In haar kritiek beroept zij zich op een aantal rapporten die negatieve resultaten van het asiel(opvang)beleid recentelijk hebben beschreven:

In June 2000, the Minister of State said: "The arrangements for dispersing asylum seekers are working well." However, in the same month the Audit Commission, on the implementation of the dispersal scheme under the 1999 Act, concluded that there were significant problems with the Government's--

The Minister of State, Home Office (Mrs. Barbara Roch): On a point of order, Madam Deputy Speaker. The Audit Commission report was on the interim arrangements—

Madame Deputy Speaker (Mrs. Sylvia Heal): Order. The hon. Lady must know that that is not a point of order for the Chair.

Miss Widdecombe: We are used to bogus points of order from a Government who have no intention even of getting on top of bogus asylum claims. I shall tell them what they do not want to hear. "

The Audit Commission's report stated that there were inadequate support services outside London--*[Interruption.]* Yes, it did. It added that that presented a major barrier to successful dispersal. Large groups of asylum seekers have been sent to distant parts of the country where appropriate social, language and legal support has not been available. (...) They are often exploited by unscrupulous landlords. Is that fairer? It might be faster, but it is certainly not fairer. (...)

The Guardian – no friend to the Opposition—reported on asylum barons in May 2000. They were growing rich on providing substandard accommodation for the government's dispersal programme. (...)

The report by Shelter, which was published yesterday, again reported that the Government's actions were still leading to taxpayers' money being used to house asylum seekers in substandard property. Is that a fair or kind way for the Government to fulfil their responsibilities? (...)

Als oplossing pleit het Lagerhuislid in een motie voor (gesloten) opvangcentra ter afschrikking van misbruik van de asielprocedure en als ondersteuning van echte vluchtelingen. Ter onderbouwing verwijst zij naar de Engelse hoogleraar vluchtelingenrecht, professor Goodwin-Gill:

Professor Goodwin-Gill--*[Interruption.]* The House is going to hear what the professor said, because it is important. He is professor of international refugee law at Oxford University, and he said that if all new asylum seekers were held in secure reception centers while their claims were processed, the system would be speeded up. Furthermore, he said: "I have no doubt in my own mind that those who come without reference to refugee status would be deterred. (...)

Our policy of secure detention would mean that Britain would no longer put down a welcome mat for those who abuse our asylum system with unfounded claims, and it would aid genuine refugees. Instead of the Government's disastrous dispersal policy, reception centres would provide legal, linguistic and medical support for those seeking asylum. That policy, along with our national removal agency, would make sure that those who claims were judged to be unfounded would be removed. (...)

Daarop reageert de verantwoordelijk minister (secretary of state) van de HomeOffice Straw met een tegenovergesteld oordeel. Hij spreekt zich positief uit over het huidige toelatings- en opvangbeleid, wijst op fouten in het opvangsysteem van de vorige conservatieve regering en pleit voor meer Europese samenwerking. In een motie verwelkomt hij: .

the effect with the provisions of the Immigration and Asylum Act 1999 and other measures have had in reducing unfounded asylum claims; welcomes the successful introduction of a coherent, national system of support for asylum seekers to replace the chaotic arrangements created by the previous Government which imposed an intolerable burden on local authorities in London and the South-East; notes that the civil penalty, a measure which was opposed by the Official Opposition, has successfully encouraged hauliers and ferry operators to introduce

additional security measures to tackle clandestine and illegal entry to the United Kingdom; welcomes the Government's expansion of detention capacity to support substantial increases in the number of asylum seekers with unfounded claims who are removed from the UK; and supports the Government's commitment to working closely with other countries to deal more effectively with asylum pressures affecting the whole of Europe. (...)

Hij reageert op de kritiek van de oppositie door te verwijzen naar het volgens hem inhumane opvangbeleid van de conservatieven tot en met 1996.

Mr Straw: For the Conservative party to talk of humanity on this issue takes us into high Orwellian regions of double-speak. I shall take two examples, one from the Conservative party's past and one from the future that it promises. Five years ago, when the right hon. Member for Maidstone and the Weald was dealing with immigration matters, the Conservative Government passed into law provisions with the sole aim of ensuring that asylum claimants who, for whatever reasons, applied inside the United Kingdom, were denied any means of support at all. Under the plans and legislation of the right hon. Lady, there was to be no food, no shelter and no housing whatever. Those provisions were included in the Asylum and Immigration Act 1996. There was to be no support whatever. (...)

Minister Straw verwerpt het voorstel van de oppositie om een systeem van opvangcentra op te zetten. Het kost teveel tijd om een zodanig beleid op te zetten. Bovendien heeft dat opvangbeleid ook niet in andere Europese landen gewerkt. Hij acht de toename van asielaanvragen een probleem waar alle Europese landen mee te maken hebben:

As for the right hon. Lady's suggestion, to which she keeps returning, that all one needs is reception centres and detention centres—even on her own analysis, that would take years to achieve. It would not work, in any event; it has not worked in other countries. She would still have the problem that our and every other European country has had – dealing with the realities of the world. They are: that it is straightforward to return people to some countries, in which case we are doing so, but that with other countries, although we are doing our best and will continue to strengthen our work on removals, it is much more difficult.

Het standpunt van de minister over het opvangbeleid is ook herkenbaar in de beleidsnota 'Firmer, Faster, Fairer' uit 1998¹⁸⁰, waarin het nieuwe opvangbeleid werd beschreven. Daarin wordt de situatie van toenemende druk van asielstromen naar Groot-Brittannië erkend. Tegelijkertijd wordt ook de aanpak van de vorige conservatieve regering bekritiseerd:

Because the previous Government did not seek a comprehensive and coherent solution to the provision of support of asylum seekers, local authorities had to pick up a substantial and growing bill for supporting those who were destitute. As well as being unintended, the burden has fallen disproportionately on those local authorities, particularly in London and following the influx of Czech and Slovak Roma last autumn, Dover, who tend to attract a larger number of asylum seekers. (...)

The current arrangements for supporting asylum seekers are a shambles. New arrangements are needed to ensure that genuine asylum seekers are not left destitute, but which minimize the attractions of the UK to economic migrants. Those arrangements and our overhaul of the asylum system are based on recognizing and fulfilling the mutual obligations - a new covenant - that exist between the Government and those seeking asylum here.¹⁸¹

Daarom werden de volgende doelen voor een nieuw asiel(opvang)beleid opgesteld:

- to ensure that genuine asylum seekers cannot be left destitute, while containing costs through incentives to asylum seekers to look first to their own means or those of their communities for support;
- to provide for asylum seekers separately from the main benefits system; and
- to minimize the incentive to economic migration, particularly by minimizing cash payments to asylum seekers.¹⁸²

Deze doelen moesten o.a. bereikt worden door asielzoekers voortaan een aparte, van het nationale voorzieningssysteem losgekoppelde toelage te verstrekken in de vorm van vouchers, door een departementale organisatie te belasten met verspreiding en regeling van huisvesting voor behoeftige groepen asielzoekers in samenwerking met een netwerk van "voluntary bodies, housing associations, local authorities and the private sector." Evenwel moesten asielzoekers aangespoord worden om eerste en vooral een beroep te doen op de eigen (etnische) gemeenschappen.

Het standpunt van de Britse overheid verandert dan enigszins na de tweede verkiezingszege van Labour juni 2001. In het debat over het asielbeleid van 29 oktober 2001¹⁸³ oordeelt de nieuwe minister van binnenlandse zaken Blunkett als volgt over het huidige opvangbeleid:

I pay warm tribute to my predecessor, my right hon. Friend the Member for Blackburn (Mr. Straw), and his Ministers. They inherited a terrible mess and made huge improvements. However, much remains to be done. That is

why I do not intend to tinker with the existing system, but to introduce radical and fundamental reform.

As the House is painfully aware, there have been social tensions in neighbourhoods across the country and considerable pressures on local education, social and GP services. We need a seamless asylum service, from initial decision through appeal to integration or removal. It must be clear, fast and well administered. It is my intention to publish a White Paper and, subsequently, legislation, which provide a comprehensive approach to asylum, nationality and immigration. At the heart of my asylum proposals is the presumption that, from the moment people present themselves, they will be tracked as well as supported (...)

Minister Blunkett stelt dan voor om in navolging van andere EU-landen een systeem van grote, vaste asielcentra uit te proberen. Met een dergelijk systeem wordt bovendien ook beter aangesloten op de EU minimumnormen voor opvang:

We will develop a small network of induction centres in which people will be accommodated after application to facilitate screening, health checks and identification procedures. After induction, asylum seekers, whether receiving support or not, will have to make themselves regularly available at new-style reporting centres. We will phase in that process. Crucially, by the end of next year, a proportion of first-time asylum seekers will be offered a place in new accommodation centres, which we are trialling. We will establish 3,000 places, offering full board, education and health facilities. Those in accommodation centres will receive a small cash allowance. Those refusing to take up such a place would disqualify themselves from support. (...)

Dit standpunt van minister Blunkett roept in hetzelfde debat bij het conservatieve Lagerhuislid Widdecombe de volgende reactie uit:

It would be wholly wrong not to preface my question by welcoming this damascene conversion, and the Home Secretary's frank admission that a system that only five months ago the electorate were told was working perfectly, is not working at all.

De aankondiging van deze koerswijziging wordt vervolgens onderstreept in de beleidsnota 'Secure Borders, Safe Haven'(2002) en in de daaropvolgende 'Nationality, Immigration and Asylum Bill'. Daarin wordt een fundamentele hervorming van het asiel(opvang)beleid voorgesteld:

We have made substantial improvements to our asylum system in recent years. As a result of our 1998 White Paper 'Fairer, Faster and Firmer - a Modern Approach to Immigration and Asylum', and the Immigration and Asylum Act 1999 that followed it, the system has improved considerably:

- Delay and backlogs in the system have been reduced
- A National Asylum Support Service has been introduced (...)¹⁸⁴

However, the scale and pace of change in the external environment requires us to undertake further radical reform. And it is clear that many parts of the system are not working effectively. It must be quicker and less open to fraud. The key principles underpinning our reforms are that asylum seekers are both supported and tracked through the system in a process of induction, accommodation, and reporting and fast-track removal or integration (...) The Government's policy of dispersing asylum seekers is designed to ensure that the burden on services is shared across the country, and not borne overwhelmingly in London and the South-East. This principle will be upheld as new trial Accommodation Centres are developed. However, in developing these, we have, as set out in the review published on 29 October last year, acknowledged that the dispersal system is in need of substantial improvement. Accommodation Centres, providing facilities on site, will help to ensure that dispersal does not cause problems for the local neighbourhood and help with the process of acceptance.¹⁸⁵

Interviews met overheidsmedewerkers van de Britse Homeoffice - Immigration Research and Statistic Service, Asylum Policy Unit en National Asylum Support Service - leveren de volgende beoordeling op van het Britse asielbeleid. De belangrijkste doelstellingen vormen het afschrikken van asielzoekers met ongegronde aanvragen én het versnellen van de behandeling van de oude en nieuwe asielaanvragen.

De toenemende asielmigratie naar Groot-Brittannië heeft een aantal problemen opgeroepen als maatschappelijke onrust, raciaal geweld, de materiële ondersteuning van asielzoekers en verhoging van de belastingen en vijandige houdingen tegenover immigranten in het algemeen. In eerste instantie is geprobeerd deze problemen aan te pakken door een verspreidingsstelsel te hanteren om de druk op de overbelaste regio's van Londen, Kent en de South-East te verminderen. Niettemin leidde dit verspreidingsstelsel in praktijk tot plaatselijke onvrede bij omwonende burgers en asielzoekers over de kwaliteit van huisvesting. Tevens bleken bepaalde medische en juridische voorzieningen (rechtshulp) in andere delen van Groot-Brittannië minder beschikbaar te zijn dan in het oosten van het land, terwijl woningbouwverenigingen niet verplicht waren om zorg te dragen voor de toegang naar deze voorzieningen. Ook de verstrekking van vouchers riep nadelige gevolgen op zoals het ondervinden van stigmatisering (betiteld worden als fraudeurs, criminelen, terroristen), het niet terug

krijgen van wisselgeld en onvoldoende draagvlak bij ngo's en publiek voor het vouchersysteem. Verder komt een bepaald percentage van de asielzoekers (30%) niet aan op de toegewezen locatie. Volgens de geïnterviewden zouden deze negatieve uitkomsten verminderd kunnen worden door de contacten met de regio's en de publieke en private woningbouwverenigingen te verbeteren. De politiek heeft ervoor gekozen om nu met grote opvangcentra te gaan werken die in alle regio's van het land worden gevestigd. Asielzoekers hebben een dagelijkse meldplicht en zijn beter bereikbaar voor de ambtenaren van de IND. Het vouchersysteem wordt langzaam afgebouwd. Daarmee hoopt men de fraude van het asielsysteem tegen te gaan, de identiteit van asielzoekers beter te bepalen, behandelprocedures efficiënter te laten verlopen en plaatselijke spanningen te voorkomen. De maatregelen hebben er tot dusver toe geleid dat de procedures sneller verlopen en de achterstanden in behandelingen van asielaanvragen worden ingelopen.

Beoordelingen door uitvoeringsorganisaties

Een evaluatie van het opvangbeleid gezien vanuit de woningbouwcoöperaties die zorgdragen voor de beschikbaarheid en selectie van woonruimte voor asielzoekers is niet in documentatie aangetroffen. Wel heeft een interview met een grote private woningbouwcoöperatie (Roselodgegroep) een beoordeling van het opvangbeleid opgeleverd. Deze organisatie is een van de private woningbouwcoöperaties die naast de publieke c.q. gemeentelijke en regionale sociale woningbouwcoöperaties huisvesting verzorgen in opdracht van het opvangdirectoraat van de HomeOffice (Nass).

In het interview werd aangegeven dat er met name in het westen en noorden van Groot-Brittannië veel weerstand bestaat tegen het opvang- en verspreidingsbeleid van de regering. De houding is veelal 'not in my backyard' omdat men bang is dat door 'zwarte' migratiegemeenschappen de eigen nationale identiteit wordt aangetast. Die weerstand komt zowel uit de bevolking als uit de gemeenten. Gemeenten wijzen er ook op dat door het verspreidingsbeleid asielzoekers naar delen van het land verwezen worden waar onvoldoende huisartsen en tolken gevestigd zijn. Volgens de woningbouwcoöperatie is het doel van het asiel c.q. opvangbeleid van de Homeoffice het tegengaan van integratie van asielzoekers, terwijl het reguliere immigratiebeleid gericht is op gemeenschapsvorming en integratie. De HomeOffice wil daarom niet dat woningbouwcoöperaties allerlei projecten en activiteiten voor asielzoekers ontwikkelen omdat daardoor asielzoekers juist zouden worden aangetrokken naar Groot-Brittannië te komen. De woningbouwvereniging zelf vindt integratie en menswaardigheid belangrijke uitgangspunten voor het asielopvangbeleid. De woningbouwcoöperatie maakt daarvoor niet alleen gebruik van allocatie van kleinschalige woonruimtes in wijken waar meer tolerantie bestaat (vooral studentenhuisvesting), maar verzorgt ook sociale oriëntatieprogramma's en biedt basisinformatie aan. Daarnaast maakt zij gebruik van huis- en sanctieregels en checkt ter plekke de individuele noden van asielzoekers. Asielzoekers kunnen voorts hun eigen voedsel bereiden en zorgen voor het onderhoud van hun eigen woonruimte.

De HomeOffice heeft deze aanpak nu sinds najaar 2001 geaccepteerd. Deels is deze aanpak ook door het ministerie overgenomen in de introductiecentra (induction centers). De woningbouwcoöperatie bekritiseert echter de overplaatsing van asielzoekers van de introductiecentra naar opvangcentra en heeft bovendien bezwaren tegen de grootschaligheid van deze centra. Je kunt mensen niet behandelen als laadwaar. Bovendien bevordert grootschalige opvang dat mensen vanwege de lange duur ziek worden en belemmert deze wijze van opvang de integratie. Ook is men niet tevreden over de grote verschillen in regelgeving en procedures tussen de verschillende typen woningbouwcoöperaties. Niettemin is de kwaliteit van huisvesting (meubilair, hygiëne) sinds het spreidingsbeleid omhoog gegaan. Echter de noodgedwongen losse hotelreserveringen voor slaapplekken in Londen (spot purchase basis) en het woonaanbod van vrijwilligersorganisaties voldoen vaak niet aan de norm. De verblijfstijden in de woonruimtes bedragen gemiddeld 6- 12 maanden, met variaties.

Beoordelingen door non-gouvernementele organisaties

Een beoordeling van het Britse opvangbeleid door non-gouvernementele organisaties is gevonden in een drietal documenten. Twee daarvan zijn afkomstig van de British Refugee Council. Dit is een non-

gouvernementele organisatie die sinds 1998 ook gedeeltelijk uitvoeringstaken voor de overheid verricht bij de eerste opvang van asielzoekers via het emergency reception-netwerk. Een derde document is afkomstig van een andere non-gouvernementele organisatie Oxfam, die zich inzet voor mensenrechten en belangen van etnische minderheden.

In 1996 heeft het British Refugee Council samen met een tweetal particuliere fondsen een onderzoek¹⁸⁶ laten verrichten naar de effecten van de Asylum and Immigration Bill en de wijzigingen in sociale voorzieningen voor asielzoekers (1996: 29). In dit onderzoek wordt een beoordeling gegeven van het Britse opvangbeleid. Geconcludeerd wordt dat het regeringsbeleid ertoe geleid heeft dat vele asielzoekers door verlaging van toelages en restrictieve maatregelen in de illegaliteit verdwijnen. Asielzoekers schijnen vaak de officiële instanties te mijden en voor hun levensonderhoud een beroep te doen op vrijwilligers, charitatieve instellingen en vooral op eigen migrantennetwerken. Tegelijkertijd blijken echter lokale overheidsinstellingen en centrale overheidsinstellingen tegenstrijdig uitvoering te geven aan de opgelegde maatregelen. Sommige instanties voeren de maatregelen strikt uit, andere instanties nemen compensatiemaatregelen voor de ondersteuning van asielzoekers:

The aim of neatly severing government support and leaving asylum seekers to fend for themselves, has not been achieved. The reality is confused and discordant activity from a number of agencies. (...)

Meanwhile, the Department of the Environment, in an attempt to ensure co-operation from local government, has been swiftly drawing up a compensation policy which effectively ensures that the savings made through benefit withdrawal are being transferred to another government budget.¹⁸⁷

Daarnaast wordt geconcludeerd dat het regeringsbeleid ook armoede onder asielzoekers heeft bewerkstelligd. Daarvan blijkt achteraf dat een deel daarvan alsnog een asielstatus heeft verkregen:

The principal finding is the extent of hardship caused by the benefit changes. Most disturbing, is the refusal of immediate help to some who will later be given official asylum. (...)

The poverty caused by the benefit changes, coupled with the expected impact of the Asylum and Immigration Bill, will require careful and close monitoring over the coming months and years: of both the human cost to asylum seekers and also the damaging impact on race relations.¹⁸⁸

Een recentere evaluatie van het opvangbeleid komt naar voren in een standpunt van de Refugee Council uit 2000.¹⁸⁹ Daarin bekritiseert zij het opvangbeleid van de Britse regering toegespitst op het verspreidingssysteem, de verstrekking van vouchers voor levensonderhoud en de eenzijdige klemtoon op accommodaties in plaats van dienstverlening:

If dispersal is to be made to work more effectively, greater recognition needs to be given to the reasons why dispersal has so far proved difficult. The lack of legal advice and representation is one of the fundamental areas where the support process is hindering the determination process. As article 16 of the draft EU Directive on Minimum Standards on the Reception of Asylum Applicants makes clear, asylum seekers must be housed where they can have access to and be accessed by legal representatives.

Some of the current problems also clearly relate to individuals' experiences or fear of racial harassment. This needs to be taken seriously. (...)

We believe that the voucher system directly contradicts other government policies aimed at combating social exclusion and child poverty and should be abolished and replaced by mainstream welfare benefits. The system for distribution of benefits is already in place and the administration of the voucher system has proved to be extremely problematic and a significant factor both in people's reluctance to be dispersed and one of the major problems they experience after dispersal.

Van nog recentere datum is de beoordeling door Oxfam van het nieuwe aangekondigde opvangbeleid in 2002. Oxfam verwelkomt in een briefing¹⁹⁰ het inzicht dat veel aspecten van het huidige opvangsysteem (vanaf 1997) hebben gefaald en dat dit in concreto gaat leiden tot o.a. afschaffing van het vouchersysteem en de hervorming van het verspreiding systeem (dispersal):

However, yet another major revision of the asylum system and accompanying legislation - the third in five years - has been necessitated by the failures of the system introduced under the Immigration and Asylum Act 1999: the now widely condemned voucher system, for example, and the dispersal of asylum-seekers to deprived areas with inadequate support. By the end of 2002, it is possible that three different support systems will be running side by side, with unequal treatment of asylum-seekers and resulting distress and confusion for them as they struggle to understand an alien and inconsistent system. It is essential that the government develop arrangements that are coherent and long-lasting. (...)

Previous systems have failed in part because governments have been overwhelmingly motivated by an unrealistic

desire to deter asylum-seekers from coming to the UK by the introduction of increasingly 'tough' measures. The available evidence shows that asylum-seekers are motivated to go to a particular country primarily by ties of family, community, and language, and not because they think the UK is a 'soft touch'. Attempts to deter asylum-seekers have failed to stem the rise in asylum applicants to the UK over the last five years. These failings need to be recognized in any future package of measures.

Uit interviews met de British Refugee Council kon de volgende beoordeling van het asiel c.q. opvangbeleid worden samengesteld. Tussen 1990 en 1996 waren er volgens het British Refugee Council geen doelstellingen, omdat er ook geen maatschappelijke problemen waren. Asielzoekers konden na hun aankomst direct een beroep doen op sociale voorzieningen en konden zelf woonruimte vinden en bekostigen. Deze 'kleinschalige' leefcondities worden nog steeds als een ideale situatie gezien door de organisatie. Na 1995 begon de asielmigratie snel toe te nemen. Tussen 1996 en 1997 wijzigde het beleid. Tegengaan van asielmigratie, financiële versoering, geen opvang en geen integratie werden de doelen van de conservatieve regering. Dit beleid resulteerde volgens Vluchtelingenwerk in een chaos. Toen Labour in de regering kwam werd het opvangbeleid door het 'verspreidingsstelsel' meer geprogrammeerd. Vanaf die tijd omvatten de formele doelstellingen het versnellen en eerlijker laten verlopen van procedures, de besparing van kosten van het asielbeleid, het afschrikken van economische en malafide ('bogus') asielzoekers én de selectie van echte vluchtelingen. Daarmee hanteert de regering een combinatie van uitgangspunten zoals afschrikking, interne samenhang van het beleid en de beginselen van de Conventie van Genève (Vluchtelingenverdrag). De British Refugee Council mist echter het fundamentele recht van bescherming van een asielzoeker, een beheersbaar kleinschalig opvangstelsel en de directe integratie van asielzoekers in de samenleving als uitgangspunten van een asielbeleid. Met deze vertrekpunten wordt volgens haar voorkomen dat de samenleving asielzoekers als vijandig tegemoet treedt. Tevens wordt daarmee voldaan aan internationale verplichtingen.

Volgens de British Refugee Council is de overheidsdoelstelling om de procedures sneller te doen verlopen wel gerealiseerd. Maar de procedures worden niet eerlijker gehanteerd. Ook is het niet gelukt om asielzoekers af te schrikken want de aantallen blijven stijgen. Ofschoon de organisatie geen voorstander is van het huidige asielbeleid waarderen zij wel dat er nu sprake is van een samenhangend systeem. Echter op een aantal aspecten hapert er nog wel wat aan het opvangstelsel. Zo vindt men dat gebrek aan deugdelijke woonruimte, onvoldoende beschikbare medische voorzieningen en falende verwerkingssystemen de realisering van de bovenstaande doelstellingen gedeeltelijk teniet doen. De verblijfstijden in de emergency accommodation fase duren meestal drie à vier maanden, maar kunnen ook oplopen tot veertien maanden. Onbedoeld effect is ook dat asielzoekers in praktijk niet in het 'verspreidingsstelsel' terecht komen omdat ze voortijds onderdak vinden bij hun eigen etnische gemeenschappen (self-organizations). Desalniettemin begint het spreidingsbeleid ook geleidelijk aan effect te krijgen. Men realiseert zich dat noch het beleid uit begin jaren negentig, noch het spreidingsbeleid de omvang van de huidige asielmigratie naar Groot-Brittannië zou hebben kunnen verwerken.

Toch ervaart de British Refugee Council een spanning tussen de asieldoelstellingen en de algemene doelstellingen die de HomeOffice hanteert. Er is sociale uitsluiting en dit rijmt niet met de doelstelling van gemeenschapsvorming. Er is sprake van racisme en dat spoort niet met het verbeteren van de betrekkingen tussen rassen. Niettemin vormt de Britse samenleving een 'diverse society' die gewend is aan vele diverse groepen en culturen. In de media worden de negatieve effecten van de asielmigratie op de werkloosheid uitvergroot. Tegelijkertijd blijft de toename van geschoolde arbeidskrachten als nuttig effect van asielmigratie onderbelicht. De organisatie waardeert het echter als positief dat de Labour-regering ngo's, lokale overheden en informele netwerken (o.a. kerken, refugee community organizations) bij de probleem- en beleidsvorming betreft. Tijdens hun regeerperiode negeerden de Conservatieven ngo's als de British Refugee Council. De nadelen ondervindt de vluchtelingenorganisatie daarvan ook. Soms acht Labour de organisatie te volgzzaam wanneer er behoefte is aan 'linkse' kritiek, terwijl ze op andere momenten juist wenst dat de belangenorganisaties hun beleid onderschrijven.

Beoordelingen door onafhankelijke overheidsinstanties/controlerende of toetsende organen

De Audit Commission, de lokale pendant van de Britse Algemene Rekenkamer (National Audit Office), heeft in 2000 een evaluatierapport¹⁹¹ uitgebracht over het asielbeleid in relatie tot de opvang in gemeenten. De Audit Commission merkt eerst op dat het asielbeleid van Groot-Brittannië ruimhartig de internationale verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag van 1951 is nagekomen. Maar zij constateert dat het asielbeleid nu onder zware druk is gekomen, gegeven een explosieve toename van 4.000 asielaanvragen in 1988 naar 70.000 asielaanvragen in 1999 en de daarmee samenhangende gevolgen. Zo zijn er grote achterstanden in de behandeling van asielaanvragen ontstaan en wachten de meeste asielzoekers langer dan een jaar op een eerste beslissing op hun asielverzoek. Tevens worden de lokale huisvesting en sociale voorzieningen van steden waarin de meeste asielzoekers arriveren, Londen (85%) en Kent overbelast door een tekort aan toereikende voorzieningen. De Audit Commission concludeert dat ondanks wettelijke maatregelen om economische migratie te ontmoedigen (Immigration and Asylum Act 1999) en een verspreidingssysteem voor de opvang in te voeren dit huidige regeringsbeleid tekort schiet:

Despite widespread recognition of the rationale for dispersal, experience suggests that it will be difficult to implement. Although the Home Secretary asked the Local Government Association (LGA) to introduce a voluntary dispersal initiative in November 1998, it took over a year to get the new scheme established. (...) Earlier dispersal programmes also struggled to secure the long term settlement of those allowed to remain in the UK. (...)¹⁹²

Inadequate support services outside London present a major barrier to dispersal. For example, legal advice is a priority for asylum seekers, yet less than half of the immigration law firms contracted by the Legal Services Commission to provide immigration advice are outside London. Mental health services, English language support and refugee community organizations - which offer practical and social help - are also concentrated in the capital. Hostile media coverage and local concerns about the political impact of dispersal may further jeopardize the success of the new arrangements. In many areas, supporting asylum seekers is an unpopular policy - if the cost of support is borne by local taxpayers, community relations may suffer.

Unless these barriers are overcome, problems will persist and could undermine the Government's social inclusion objective. Where services are inadequate, asylum seekers may gravitate back to London or become marginalized in the dispersal area. Higher levels of support will then be required for those who are allowed to remain in the UK.

Daarnaast wijst de Audit Commission ook op het probleem dat ongelijkheid in voorzieningen tussen asielzoekers en lokale onderdanen sociale spanningen te weeg kan brengen en vijandig gedrag jegens asielzoekers kan versterken:

Significant variations exist in access to, and quality of, services for asylum seekers and other local people. In some areas, schools and GP's refuse to accept asylum seekers; in others, asylum seekers have access to funds for furniture or household equipment that are not available to local homeless people.¹⁹³

Zij beveelt de nationale regering aan om lokale dienstverlenende organisaties meer toegankelijk te maken voor asielzoekers door een doelmatiger financiële ondersteuning van lokale overheden. Daarnaast acht zij het noodzakelijk dat de overheid de behandeling van asielaanvragen en beroepsprocedures versnelt. Tevens zou de overheid negatieve berichtgeving in de media en vijandig gedrag jegens asielzoekers onschadelijk moeten maken. De Audit Commission stelt daarom onder meer voor dat gemeentelijk woningbouwkoepels positieve berichtgeving promoten en er voor zorg dragen dat lokale overheden en media evenwichtige informatie verkrijgen.

Beoordelingen door wetenschappelijke onderzoeksinstellingen

Vanuit wetenschappelijke zijde hebben Duke¹⁹⁴ e.a. een beoordeling van onder meer het Britse opvangbeleid gegeven over de periode 1990 en 1997 (Duke et al, 1999: 105). Zij constateren dat in het Verenigd Koninkrijk geen gecoördineerd opvangprogramma voor asielzoekers bestaat maar dat de opvang op twee uitgangspunten berust: gelijke toegang tot nationale sociale voorzieningen en overheidssteuning van vrijwilligers bij de zelfredzaamheid van asielzoekers ('self-help'). Geleidelijk aan is het systeem van gelijke toegang echter meer uitgehold en is de afhankelijkheid van vrijwilligers, charitatieve instellingen, belangenorganisaties voor vluchtelingen en eigen migrantennetwerken sterk toegenomen:

The principle of equal access to state services has been increasingly eroded during the 1990's, with restrictions on the rights of asylum seekers to benefits and other services. Those with full refugee status or exceptional leave to

remain (ELR) have a formal right to equality, but in practice access is limited by discrimination - both individual and structural - by service providers, as well as the difficulties posed by language and poverty. Most refugees, especially spontaneous refugees¹⁹⁵, have moved to large cities, primarily London. The boroughs which attract the largest numbers tend to be the poorest. (...) ¹⁹⁶

Official strategy has been to place more and more work in the hands of voluntary agencies, extending the use of unpaid labour. The 1996 Asylum Act marks a dramatic acceleration in this trend, as thousands of asylum seekers were deprived of an income, diverting the energies of refugee community groups and other voluntary groups towards ensuring the basic survival of people denied assistance from the state. ¹⁹⁷

Duke wijst erop dat de inperkingen van voorzieningen na 1993 en 1996 allerlei problemen voor asielzoekers hebben veroorzaakt versterkt door taalproblemen. De registratie bij medische instanties (huisartsen) is sterk afgenomen, de toegang tot gehuurde particuliere woonruimte is bemoeilijkt en ook eenzaamheid is een groter probleem geworden, mede als gevolg van racisme.

De onderzoekers bepleiten een drietal oplossingsrichtingen:

Significant refugee flows to Europe are, however, likely to continue for the foreseeable future, and there is an urgent need to develop appropriate policies which draw on the best practice in planning resettlement. Some form of harmonization - based on standards of living which preserve human rights and dignity - is also necessary to prevent competitive downgrading of conditions between European states. (...) ¹⁹⁸

In Britain an adequately funded central and continuing programme is urgently needed to support refugees through the initial phases of resettlement and to ensure that refugees are enabled to make as full a use as possible of their skills and experience. (...) Constructive policies to support refugees and asylum seekers would be in the spirit of the international and European conventions to which European states are signatory. They would also benefit the countries of asylum directly through allowing refugees to contribute to the social and economic life of the country of exile. ¹⁹⁹

Beoordelingen door asielzoekers

In Groot-Brittannië komen de interviews met asielzoekers uit op de volgende beoordeling van het Britse asielbeleid. De doelen zijn deels bekend bij de geïnterviewden. De indruk is dat de regering zich richt op het tegenhouden van asielzoekers en het beperken van de mogelijkheden voor asielzoekers die in Groot-Brittannië verblijven. De middelen die daarvoor worden ingezet bestaan uit een verspreidingsbeleid, huisvesting door private en publieke woningorganisaties en een vouchersysteem gecombineerd met verlaagde financiële toelages. Daarnaast worden ngo's ingeschakeld die noodopvang (emergency accommodation) organiseren, kinderopvang verzorgen, rechtshulp aanbieden en klachten in behandeling nemen. Ook beschikken deze organisaties over ontmoetingsruimtes waarin gratis koffie en thee wordt aangeboden. Geïnterviewden hebben grote waardering voor het werk van deze organisaties.

De geïnterviewden beoordelen de huisvesting in hotels, pensions en in huizen wisselend negatief en positief. Soms verkeert de woonruimte in goede staat, soms zijn de woonomstandigheden zeer onhygiënisch. In het merendeel is dat laatste het geval met de emergency accommodation. Maar ook de meer permanente huisvesting blijkt niet altijd te voldoen aan hygiëne eisen. De constante zoektocht naar geschikte woonruimte voor de intrede van het spreidingsbeleid werd niet als positief ervaren. Echter na 1999 kan men de toegewezen accommodatie niet zomaar verwisselen voor alternatieve huisvesting als de kwaliteit of de locatie tegenvalt. Slechts om medische redenen is een wisseling mogelijk. Naast de kwaliteit van huisvesting zijn er soms ook klachten over de kwaliteit van andere opvangfaciliteiten. Ontevredenheid is er bijvoorbeeld over het uitblijven van kleding, te laat ontvangen van financiële toelages/vouchers, de afwezigheid van wasmachines en gebrekkige informatie. Door het regelmatig te laat of niet ontvangen van vouchers wordt er honger geleden. In de emergency accommodation zijn er met name klachten over de eenzijdigheid van het voedsel omdat daar mogelijkheden ontbreken voor zelfstandige maaltijdvoorziening. Voorts blijken er in praktijk ook verschillen te worden waargenomen tussen de aanpak van pensionbeheerders (hostels) en sociale diensten waardoor er verschillen in de kwaliteit van opvang ontstaan. Ten slotte beoordeelt men de bejegening van asielzoekers in het algemeen als negatief. Alleen in Londen wordt die negatieve bejegening en (administratieve) discriminatie niet tot minder sterk ervaren omdat daar meer vluchtelingen en diverse culturen met elkaar samenleven. Een geïnterviewde meent dat de hoge omvang van asielmigratie als argument wordt gebruikt om asielzoekers af te schrikken. Een andere

geïnterviewde vindt dat er te hoge concentraties asielzoekers in de grote steden verblijven.

Niettemin is er tevens grote waardering voor de bewegingsvrijheid, de toegang tot gezondheidszorg, huisvesting en financiële toelages in Groot-Brittannië. Er is hier meer onafhankelijkheid. En er is zicht op opleiding en werk. Er is geen angst en gevaar, zoals in het land van herkomst. Recentelijke verbeteringen acht men de nadruk op schriftelijke informatie, de afschaffing van het vouchersysteem, uitbreiding van kinderopvang en taalonderwijs, de toegang tot universitair onderwijs en beschikbaarheid van medische voorzieningen. Indruk is dat het opvangsysteem meer menswaardiger wordt gemaakt. Wel blijven de geïnterviewden moeite houden met de bureaucratie en lange wachttijden. De verblijfstijden variëren tussen de anderhalf jaar en drie en een half jaar. De geïnterviewden hebben net als vele anderen nog geen uitslag op hun asielaanvraag vernomen.

5.4 Het Nederlandse asielopvangbeleid

5.4.1 Ontwikkeling asielmigratie naar Nederland

De asielmigratie naar Nederland vertoont een beeld van een geleidelijke stijging met een paar sterke pieken die vervolgens weer enigszins schoksgewijs afneemt. Tabel 5.3 laat zien dat tussen 1985 en 1994 sprake is van een aanvankelijk matige groei van asielaanvragen die vanaf 1992 explosief toeneemt tot een omvang van ruim 52.000 asielverzoeken. Nagenoeg een vertienvoudiging van de omvang van de asielmigratie in 1985. In 1995 en 1996 lijkt er een dalende trend te worden ingezet. Echter tussen 1997 en 2000 is wederom sprake van een sterke aangroei variërend tussen de 10.000 en 20.000 asielzoekers. Vanaf 2001 daalt het aantal asielzoekers sterk. Eerst met een afname van 10.000 asielzoekers en vervolgens met een afname van ongeveer 15.000. Bijna een verdrievoudiging van de daling ten opzichte van het aantal ingediende aanvragen in 1994. Hoewel de bulk van de asielaanvragen gedomineerd wordt door afwijzingen valt op dat veel asielaanvragen gepaard gaan met verhoudingsgewijs grote aantallen door de immigratieautoriteiten ingewilligde asielverzoeken. Als meegerekend wordt dat de verwerkingscapaciteit van de toe- en afwijzingen een aantal (± 2) jaren in beslag neemt, dan blijkt dat tussen 1985 en 1996 veel asielaanvragen geresulteerd hebben in een relatief groter aantal toewijzingen, ongeacht perioden met een laag of hoog aantal ingediende asielverzoeken. Echter vanaf 1997 blijken asielaanvragen uit te monden in relatief lage toewijzingscores, ondanks de pieken in toenames tussen 1997 en 2001. Hoewel de afwijzingen van asielaanvragen domineren komt niet in de cijfers tot uitdrukking hoeveel mensen voortijdig de asielprocedure zonder afmelding verlaten hebben, hoeveel mensen tijdens de AC-procedure niet in behandeling zijn genomen en welk deel van de afwijzing betrekking heeft op het jaar van de aanvraag. Verder blijft buiten beschouwing welk deel van de afgewezen asielzoekers na beroep tegen een negatieve beschikking alsnog een toewijzing heeft gekregen en welk aantal definitief niet.

Tabel 5.3 ontwikkeling van het aantal jaarlijkse asielaanvragen en het aantal afgehandelde asielverzoeken in Nederland tussen 1985 en 2002

Jaar	aantal asielaanvragen	aantal afwijzingen	aantal toewijzingen
1985	5.644 ²⁰⁰	2.381 ²⁰¹	.758
1986	5.865	2.605	1.067
1987	13.460	7.425	1.131
1988	7.486	7.337	1.504
1989	13.898	9.674	2.755
1990	21.200 ²⁰²	8.997	2.239
1991	21.600	14.544	2.695
1992	20.300	20.304	11.814
1993	35.400	15.759	15.012
1994	52.400	32.146	19.345
1995	29.300	32.297	18.501
1996	22.200	51.686	23.590
1997	34.400	15.150 ²⁰³	9.760
1998	45.200	11.040	15.099
1999	39.300	13.709	9.496
2000	43.895	14.906	13.342
2001	32.597	16.647	5.405
2002	18.667	26.471	3.557

Noot: Het aantal afgehandelde asielverzoeken bestaat uit het aantal afwijzingen en aantal toewijzingen (vluchtelingenstatus en afgeleide of humanitaire statussen) van in dat jaar ingediende asielverzoeken of van asielverzoeken uit voorgaande jaren (exclusief aanvragen die in snelprocedures - 'pre-screening'- zijn afgehandeld, asielzoekers die de procedure voortijdig zonder melding hebben beëindigd en/of beroepsprocedures)

Bron: UNHCR 'Asylum Level and Trends' (2001, 2002, 2003), Eurostat (2000) en IGC (1995, 1997)

5.4.2 Instrumenten van opvangbeleid: organisatorische voorzieningen

Sinds 1987 is het Nederlandse asiel(opvang)beleid tot een verantwoordelijkheid van de centrale overheid geworden. Voor die tijd was sprake van een voornamelijk gemeentelijke opvangtaak en

particulier initiatief die zich allengs²⁰⁴ ontwikkelde tot een centrale overheidstaak. Hoewel op onderdelen veelvoudig kleinere of grotere aanpassingen zijn verricht is de organisatie van de Nederlandse asielopvang in grote trekken hetzelfde gebleven. In het begin lag de verantwoordelijkheid voor het asielbeleid bij twee ministeries. Het ministerie van Justitie had het toelatingsbeleid in haar portefeuille. De directie Vreemdelingenzaken, onderdeel van het directoraat-generaal Vreemdelingenbeleid en Internationale Aangelegenheden van dat ministerie hield zich bezig met de behandeling en beoordeling van de asielaanvragen. Zowel beleid en uitvoering van de toelating waren grotendeels geconcentreerd binnen één ministerie.²⁰⁵ Het opvangbeleid was daarentegen ondergebracht bij het ministerie van WVC. De directie Vluchtelingen, Minderheden en Asielzoekers (VMA) subsidieerde een privaatrechtelijke projectorganisatie - het Project Opvang Asielzoekers (POA) – die belast was met de uitvoering van opvangtaken in een beperkt aantal centrale opvanglocaties aangestuurd door gedeconcentreerde ambtenaren van het ministerie. Daarnaast verzorgden gemeenten opvang in gemeentelijke woningen (ROA-woningen) op basis van bestuursovereenkomsten met het ministerie waarin ook de bekostiging door de centrale overheid was geregeld.

Aanvankelijk moesten asielzoekers zich bij aankomst in Nederland begeven naar de Vreemdelingendienst die na raadpleging van de afdeling Spreiding en Plaatsing van het ministerie van WVC asielzoekers naar een gemeentelijke ROA-woning doorverwees. Dat gebeurde wanneer vastgesteld was dat asielzoekers onvoldoende middelen van bestaan hadden om in hun levensonderhoud te kunnen voorzien.²⁰⁶ Binnen de gemeentelijke opvang werd de bemiddeling en sociale begeleiding van asielzoekers verzorgd door vrijwilligers van de non-gouvernementele organisatie Vluchtelingenwerk, gesubsidieerd door de centrale overheid. Asielzoekers moesten voor toelichting op hun asielverzoek, bezwaar of beroep afreizen naar het centrale behandelkantoor van de directie Vreemdelingenzaken.

Indien er geen gemeentelijke woningen beschikbaar waren kregen asielzoekers opvang in Asielzoekerscentra (AZC), beheert door de projectorganisatie POA. Deze centra waren meestal gevestigd in locaties (voormalige kazernes, recreatieparken, kloosters, jeugdherbergen etc.) buiten de bebouwde kom van dorpen of kleine steden. De formele verblijfstijd in de AZC's bedroeg negen tot twaalf weken. De AZC's waren uitgerust met keukenpersoneel en medewerkers voor introductie, signalering, psycho-sociale begeleiding. Naburige vrijwilligers ondersteunde de activiteiten. Vreemdelingendienst en medische opvang verrichtten hun werkzaamheden op speciale bezoeken. Schoonmaak van de centra alsmede de beveiliging en receptietaken werden verzorgd door gecontracteerde schoonmaak- en beveiligingsbedrijven. Indien de afhandeling van asielverzoeken meer tijd in beslag nam werden de asielzoekers weer doorgeplaatst naar een gemeentelijke ROA-woning. Als deze AZC's eveneens uitgeput raakten werd aanvullend gebruik gemaakt van opvang in gecontracteerde pensions, hotels, jeugdherbergen e.d., 'aanvullende opvang' (AVO) genaamd.

Vanaf 1992 werd dit opvangsysteem gewijzigd. Alle nieuwe asielaanvragen moesten voortaan niet meer bij een willekeurige vreemdelingendienst ingediend worden maar via een tiental zogenaamde onderzoeks- en opvangscentra (OC). Vreemdelingendiensten stuurden asielzoekers door naar de OC's na raadpleging van een Landelijk Aanmeldingspunt bij het ministerie. Centrale opvang ging vooraf aan opvang in gemeenten en vormde daarmee het uitgangspunt van de opvang. Het hebben van onvoldoende middelen van bestaan betekende een verplichte plaatsing in de centrale opvang omdat de Vreemdelingenwet (1991) opvang in OC's aan alle asielzoekers oplegde door een plaatsingsbeschikking (art.17a) en inperking van bewegingsvrijheid mogelijk maakte (art. 18a).²⁰⁷ De formele verblijfstijd in een OC bedroeg één tot drie maanden. De OC's waren naast opvang- en medisch personeel uitgerust met contactambtenaren van de directie Vreemdelingenzaken gestationeerd waren op vier regionale behandelkantoren. De activiteiten in een OC concentreerden zich meer op voorbereiding van terugkeer dan op een langdurig verblijf in de Nederlandse samenleving. In geval de asielaanvraag een grotere kans op toewijzing maakte of meer tijd in beslag nam werden asielzoekers vervolgens doorverwezen naar de AZC's. De officiële verblijfstijd voor een AZC bedroeg onder het gewijzigd regiem zes maanden. Pas wanneer nog steeds geen uitsluitel op de asielaanvraag kon worden gegeven of een inwilliging van het asielverzoek aanstaande was kregen asielzoekers een gemeentelijke ROA-woning toegewezen. Asielzoekers met een negatieve beschikking/afwijzing bleven in het OC en konden hun afwijzing juridisch aanvechten bij de bestuursrechter.

In 1994 werden op twee niveaus wijzigingen aangebracht in het Nederlandse opvangsysteem. De tijdelijke projectorganisatie (POA) werd omgevormd in een zelfstandige bestuursorgaan²⁰⁸ met een wettelijke opvangtaak: het Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). Aan het zelfstandig bestuursorgaan werden voormalige ministeriële bevoegdheden toegekend en enkele nieuwe taken. Vervolgens werd het toelatings- en opvangbeleid in één ministerie ondergebracht. Het ministerie van Justitie kreeg de verantwoordelijkheid voor het opvangbeleid overgedragen van het ministerie van WVC. Inmiddels was de directie Vreemdelingenzaken getransformeerd in een agentschap aangeduid als de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) ressorterend onder het ministerie van Justitie. Naast deze nieuwe bevoegdheidsverdeling vond een wijziging plaats in de behandeling van asielaanvragen en doorverwijzing naar opvanglocaties. Bij de belangrijkste grenzen van lucht- en autoverkeer (Schiphol, Rijsbergen en Zevenaar) werden zogenaamde Aanmeldcentra (AC)gepositioneerd waar alle asielaanvragen voortaan moesten worden ingediend alvorens een opvangplaats achtereenvolgens in een OC en AZC kon worden toegewezen. Deze wijziging hield ook in dat niet iedereen meer werd opgevangen. In het AC afgewezen asielzoekers die een rechtsgeding aangingen tegen hun uitzetting werd, behalve in uitzonderingsgevallen, geen opvang meer aangeboden.²⁰⁹

Aan de dubbele opvangtaak waarbij gemeenten de opvang van asielzoekers deelden met de centrale overheid kwam in 1996 een einde. Voortaan ving de centrale overheid c.q. het zelfstandig bestuursorgaan COA asielzoekers in procedure op, terwijl de gemeenten belast werden met de opvang van asielzoekers die een verblijfsvergunning hadden gekregen d.w.z. verdragsvluchtelingen en mensen met afgeleide verblijfstitels. Ook werd vanaf deze periode enkele jaren geëxperimenteerd met een vertrekcentrum voor definitief afgewezen en direct uitzetbare asielzoekers (VC).

Vanaf 1998 werd het onder voorwaarden²¹⁰ mogelijk dat asielzoekers in plaats van centraal georganiseerde opvang, zelfstandige opvang bij vrienden of familie konden genieten. Verder konden sindsdien na de aanmelding in een AC bepaalde groepen uit de centrale opvang geweerd worden.²¹¹ Dit kabinetsbesluit betrof de volgende drie groepen: zogenaamde Dublinclaimanten van wie de behandeling van de asielaanvraag in een ander EU-land kon worden geclaimd op grond van het Verdrag van Dublin, asielzoekers die een tweede of daarop volgend asielverzoek hadden ingediend en asielzoekers waarbij de aanmeldingsprocedure in het AC nog gaande was.

In 2000 volgde een uitbreiding in het type opvangaccommodatie. Aan de grootschalige bestaande opvangcentra werden kleinschalige centrale opvanglocaties(KCO) - gehuurd of gekocht - toegevoegd voor asielzoekers die een grote kans op een verblijfsvergunning maakten en langer dan een jaar in de centrale opvang verbleven. Een laatste wijziging betrof in 2001 de samenvoeging van OC's en AZC's om de verschillen in opvangaanbod in de diverse typen opvang op te heffen.²¹²

5.4.3 Andere instrumenten van opvangbeleid: juridische(rechten en plichten), economische en communicatieve voorzieningen

De fundamenteën van het Nederlandse opvangbeleid gaan terug naar 1987 toen de centrale overheid de eerste algemene regels voor opvang van asielzoekers opstelde.²¹³ In de Welzijnswet werd toen bepaald dat de verantwoordelijkheid voor het opvangbeleid bij de centrale overheid kwam te liggen. De Regeling Opvang Asielzoekers (ROA), een ministeriële regeling, bevatte opvangrechten en plichten voor alle asielzoekers zonder middelen van bestaan welke door de centrale overheid en lokale overheden (gemeenten) moesten worden uitgevoerd. Deze rechtsregels zijn later in wet- en regelgeving en overwegend in beleidsregels overgenomen, uitgewerkt en aangevuld.

Begin jaren negentig vielen onder deze rechten en plichten in de opvangvoorzieningen onder meer de volgende zaken. Binnen de opvangvoorzieningen moest sprake zijn van een verplicht medisch onderzoek (tbc- en röntgentest), een gedeelde slaap- en woonkamer, centrale maaltijdvoorziening, tweedehands kledingvoorziening, voorlichting/introductie en de mogelijkheid tot deelname aan sociaal-culturele activiteiten (recreatie, sport, reparaties, creatieve vaardigheden e.d.)²¹⁴ Elke woonruimte werd voorts uitgerust met een televisietoestel. De accommodaties moesten aan bepaalde onderhoudseisen voldoen om in aanmerking te komen voor opvang.²¹⁵ Daarnaast ontvingen

asielzoekers een financiële toelage en kregen zij materiële verstrekkingen uitgereikt voor persoonlijke verzorging. Samen met de geboden huisvesting mochten de financiële toelage en de materiële verstrekkingen de Algemene Bijstandswetuitkeringen²¹⁶ niet te boven gaan die staatsburgers onder het bestaansminimum ontvingen. In geval asielzoekers andere inkomsten hadden dan moest daarmee een bijdrage aan de opvangkosten worden geleverd²¹⁷. Voorts waren asielzoekers verplicht tot het schoonhouden van de toebedeelde slaap- en woonvertrekken. Niet naleving van dergelijke huisregels of een terugvordering van inkomsten negeren kon gesanctioneerd worden met geheel of gedeeltelijke intrekking van opvangfaciliteiten.²¹⁸ Er gold ook een wekelijkse meldingsplicht bij de vreemdelingendienst die rechtstreeks consequenties kon hebben voor de asielaanvraag indien men zich niet conformeerde aan deze regel. Ten slotte hadden kinderen van asielzoekers tot de leeftijd van zestien jaar de verplichting basis- en voortgezet of beroeps onderwijs te volgen.

Wijziging van de ministeriële Regeling Opvang Asielzoekers en beleidsregels als het Nieuwe Toelatings- en Opvangmodel (NTOM) zorgde in 1992 voor aanvullende regels. Voortaan moesten asielzoekers hun feitelijke aanwezigheid in de opvangaccommodatie dagelijks melden (in-huis-registratiesysteem) naast de wekelijkse meldingsplicht bij de vreemdelingendienst.²¹⁹ De huisregels werden verder uitgewerkt – waaronder sancties op het veroorzaken van ernstige overlast - en vastgelegd in een huisreglement²²⁰. Voorts werd in de opvangcentra medische opvangdiensten gevestigd inclusief een samenwerkingsverband met huisartsen en voorzieningen als maatschappelijk werk, kinderopvang en taalcurssussen. De OC's werden uitgerust met dependances van basisscholen om de leerplicht voor asielzoekerskinderen te realiseren. Gemeenten kregen geen bijdrage meer voor introductieactiviteiten omdat deze nu voortaan in de AZC's moesten plaatsvinden.²²¹

In 1994 kregen de opvangregels die tot dan toe vervat waren in beleidsregels en ministeriële regeling een wettelijke basis met de Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers. Daarin werden ook nieuwe opvangrechten en plichten geïntroduceerd. Zo konden asielzoekers tegen betaling van f. 1,- per uur, maximum 20 uur deelnemen aan sommige bedrijfsprocessen in of bij de opvang (reparaties, receptie, administratie, schoonmaak, keuken, vrijwilligerswerk etc.).²²² Daarnaast werd de sanctionering van overtredingen van het huisreglement geformaliseerd door een Reglement Onthouding Verstrekkingen (ROV), indirect gebaseerd op de betreffende wet/ en ministeriële regeling ROA/RVA en middels een bezwaarschriftprocedure aanvechtbaar bij de bestuursrechter. Geleidelijk aan werden vervolgens in 1995 de opvangcentra uitgerust met voorzieningen (koelkasten, kooktoestellen, waterkokers, koffiezetapparaten) die zelfstandige maaltijdvoorziening en uitbetaling op eigen gewenste tijdstippen (elektronische rekeningen) mogelijk maakten. De komst van steeds meer alleenstaande minderjarige asielzoekers (ama's) leidde ertoe dat deze ofwel eerst opgevangen werden in opvangcentra met bepaalde units alvorens te worden ondergebracht te worden bij algemene instellingen voor jeugdzorg (voogdij-instellingen) ofwel direct geplaatst werden in een algemene instelling voor jeugdzorg, in geval zij jonger waren dan vijftien jaar.

Sinds 1996 kregen asielzoekers recht op deelname aan officiële taalcurssussen Nederlands en maatschappelijke vaardigheden welke ook aan overige vreemdelingen en staatsburgers werden aangeboden. Tot deze als 'dagstructurering' aangeduide activiteiten behoren ook activiteiten voor afgewezen asielzoekers gericht op terugkeer. In de twee daarop volgende jaren vonden een aantal wijzigingen van de ministeriële regeling Regeling Verstrekkingen Asielzoekers en andere categorieën vreemdelingen (RVA, de voormalige ROA) plaats. De wijziging in 1997 voorzag onder meer in de mogelijkheid om financiële verstrekkingen van bepaalde categorieën asielzoekers naar beneden te corrigeren vanwege een te hoge uitkering ten opzichte van bijstandsgerechtigde staatsburgers.²²³ Niettemin kan na 1997 in Nederland een geleidelijk verschil tussen uitkeringen van staatsburgers en asielzoekers waargenomen worden omdat de automatische prijscompensatie tot dusver niet meer op de financiële verstrekkingen van de RVA was toegepast. De bevoegdheid tot binnentreding van woonruimte van asielzoekers werd tevens mogelijk gemaakt.²²⁴ Daarnaast werden de dagstructureringsactiviteiten verankerd in regelgeving.²²⁵

In 1998 mogen asielzoekers buiten de opvangcentra vrijwilligerswerk uitoefenen.²²⁶ Ook wordt de mogelijkheid gecreëerd om asielzoekers onder bepaalde voorwaarden eigen opvang bij bekenden toe

te staan.²²⁷ Bovendien krijgen asielzoekers op grond van uitwerkingsregels van de WAV²²⁸ het recht enige mate van reguliere arbeid te verrichten. Daarvan moet een gedeelte ter compensatie van genoten opvang worden terugbetaald conform de Regeling Eigen Bijdrage Asielzoekers.²²⁹ Een kabinetsbesluit leidt er in najaar 1998 toe dat bepaalde categorieën asielzoekers (Dublinclaimanten, tweede of volgende ingediende asielverzoeken) volledig uitgesloten worden van opvangrechten (en plichten)²³⁰. Binnen de opvang zelf worden de opvangrechten voor asielzoekers die structureel voor ernstige overlast zorgen ingeperkt door plaatsing in aparte opvangcentra met een strenger regiem (Amogcentra).

Afgewezen asielzoekers mogen het jaar daarop niet meer deelnemen aan de reguliere Nederlandse taalcursussen. Op grond van interne beleidsregels²³¹ zijn zij vanaf 1999 verplicht te participeren in terugkeeractiviteiten. In soortgelijke interne beleidsregels met een basis in het Regeerakkoord 1998 krijgen asielzoekers die een jaar of langer in opvangcentra verblijven en/of getraumatiseerd zijn vanaf 2000 kleinschaliger woonruimte - kleinschalige opvang (KCO) - in gehuurde of aangekochte woningen toegewezen.

In 2001 worden de opvangrechten van alleenstaande minderjarige asielzoekers beknop ten opzichte van de opvangrechten van volwassen asielzoekers. Ama's ouder dan vijftien jaar worden voortaan niet meer opgevangen in aparte units binnen de reguliere opvangcentra voor asielzoekers, maar in aparte locaties waarin een ander, beperkter opvangregiem geldt. Een aanpassing in opnieuw interne beleidsregels bewerkstelligt dat jeugdige asielzoekers een vast en uniform dagprogramma van 12 uur moeten volgen in een gesloten opvangcentrum. De nieuwe Vreemdelingenwet 2000 beperkt voorts het recht om de beëindiging van opvangverstrekkingen apart aan te vechten doordat opvangrechten voortaan gekoppeld zijn aan een afwijzende beschikking op de asielaanvraag.²³² Opnieuw worden daarnaast de mogelijkheden voor asielzoekers verruimd om betaalde werkzaamheden te verrichten. In plaats van kortdurend werk mogen nu allerlei soorten werk gedurende het gehele jaar worden uitgevoerd. Ten slotte wordt in 2002 per ministerieel besluit²³³ beslist dat Dublinclaimanten weer recht op opvang mogen genieten o.a. vanwege strijd met de EU-richtlijn minimumnormen opvang asielzoekers.

5.4.4 Beoordeling van het Nederlandse opvangbeleid

Bij de beoordeling van het Nederlandse asielopvangbeleid als reactie op de massale asielmigratie in de periode 1990 – 2002, valt vooral op dat integrale beoordelingen van het opvang – en toelatingbeleid steeds meer plaatsmaken voor oordelen over onderdelen van het toelatings- en opvangbeleid. Tot en met 1998 - ook voor 1990 - konden evaluatieve uitspraken worden waargenomen die ofwel het gehele opvangbeleid bestreken ofwel het totale asiel- en migratiebeleid in beschouwing namen met inbegrip van de opvang. Na 1998 hebben oordelen voornamelijk betrekking op een onderdeel van het opvang – of toelatingsbeleid. De evaluatieve uitspraken in interviews richten zich daarentegen wel op het opvangbeleid.

Beoordelingen door de centrale overheid

Er zijn een aantal documenten waarin de Nederlandse centrale overheid oordeelt over de ontwikkelingen en resultaten van haar eigen opvangbeleid als reactie op asielmigratie. Vooral tussen 1998 en 2000 kunnen een aantal evaluatieve uitspraken worden aangetroffen die de gehele periode tussen 1990 (1987) en 2000 beslaan. Nadien worden door de overheid wel oordelen over het asielbeleid uitgesproken maar die betreffen slechts een deelaspect van het beleid - bijvoorbeeld het terugkeerbeleid (uitgeprocedeerden) of over bepaalde groepen: Dublinclaimanten, documentloze asielzoekers, asielzoekers met een tweede aanvraag. Bovendien kan geen uitspraak worden gesignaleerd waarin alle vier de eigenschappen probleempercepties, doelen, middelen en resultaten vertegenwoordigd zijn.

Een duidelijk voorbeeld waarin de Nederlandse centrale overheid c.q. ministerie een evaluatieve

uitspraak doet over het opvangbeleid en asielmigratie over de periode 1990 - 2000 is gevonden in de notitie 'Opvangmodaliteiten',²³⁴ en in mindere mate in de Memorie van Toelichting bij de wet COoa.²³⁵ Inmiddels is een tweede regeringscoalitie gevormd met een sociaal-democratische, liberale en sociaal-liberale samenstelling (Kok II). In de notitie wordt het regeringsstandpunt uiteengezet op welke wijze op korte en lange termijn met de opvang van asielzoekers moet worden omgegaan. In concreto wordt voorgesteld de opvang voortaan in te richten met permanente grote - en kleinschalige centrale opvangvoorzieningen in combinatie met tijdelijke buffercapaciteit in periodes van overvloedige asielmigratie. Een dergelijke inrichting wordt mogelijk geacht vanwege de invoering van de nieuwe Vreemdelingenwet 2000 waardoor naar verwachting de gemiddelde wachttijd in de procedure verkleind wordt naar een jaar. Tegelijkertijd wordt het voorgaande opvangbeleid uit eerdere regeerperiodes geëvalueerd respectievelijk van de kabinetten Kok I (sociaal-democraten, liberalen en sociaal-liberalen) en Lubbers III (christen-democraten en sociaal-democraten). Er wordt een oordeel uitgesproken over het oude opvangmodel (NTOM) dat beoogde een snelle, doeltreffende en zorgvuldige asielprocedure te bewerkstelligen ter beheersing van de omvang en voorkoming van oneigenlijk gebruik. Daarbij moeten sobere en humane opvang afgestemd zijn op de fase in de procedure d.w.z. gericht op voorbereiding op terugkeer dan wel op integratie. Deze doelstellingen bleken in praktijk niet te zijn gehaald:

Het NTOM is onvoldoende flexibel gebleken in perioden van een niet voorziene toename van de instroom of een bij de verwachting achterblijvende uitstroom. Factoren die hierbij een belangrijke rol spelen zijn:

- de toenemende verblijfsduur in de opvang;
- de beëindigde doorplaatsing naar de decentrale ROA-opvang, ten gevolge waarvan een toename van het aantal asielzoekers volledig moet worden opgevangen door middel van centrale opvangvoorzieningen;
- de lange doorlooptijd bij de verwerving van opvangcentra, en
- de proceduregebonden doorplaatsing van een OC naar een Asielzoekerscentrum AZC of AVO-locatie (...)²³⁶

Vervolgens wordt aangegeven welke verbeteringen in het NTOM zijn aangebracht. Dit betrof hoofdzakelijk wijzigingen in maatregelen. Op een uitzondering na bleven de doelstellingen onveranderd. Een doeltreffende, snelle en zorgvuldige procedure én een sobere en humane opvang bleven als doelstellingen bestaan. Alleen in de Memorie van Toelichting bij de wet COoa wordt een derde doelstelling naar voren geschoven. Deze hield in het voorkomen van inactiviteit (hospitalisatie) en het voorbereiden op de zelfstandigheid van asielzoekers in de samenleving.²³⁷ Tot de nieuw genomen maatregelen behoorden onder meer de oprichting van aanmeldcentra (1994), de afbouw van decentrale opvang, de oprichting van een Vertrekcentrum (1996). Samen met de volgende andere maatregelen hebben deze volgens de overheid een bijdrage geleverd aan een snellere en doeltreffende opvang van de in- en uitstroom van asielzoekers:

als reactie op de capacitaire noodsituatie die begin 1998 is ontstaan, alsmede naar aanleiding van de instroomproblematiek [zijn] in 1998 maatregelen genomen die de druk op de opvangcapaciteit hebben verlicht. Zo is begin 1998 ondermeer een aanvang gemaakt met de verwerving van woningen voor de centrale opvang en is in april 1998 het ZelfZorgArrangement (ZZA-regeling) ingevoerd. Tot slot zijn tevens de wachtlijst en de daarbij behorende wachtlijstlocaties ingesteld, waardoor de werkprocessen binnen de AC's zijn verbeterd en de druk op de opvang is afgenomen. De heroverweging van het NTOM heeft zich dan ook tevens gericht op het inpassen van deze maatregelen in het nieuwe opvangmodel. (...)²³⁸

Voorts wordt aan de volgende maatregelen gerefereerd die volgens de overheid de kwaliteit van een humane opvang hebben verbeterd:

In de achterliggende periode is op tal van terreinen in de verbetering van de kwaliteit van de opvang geïnvesteerd. Zo worden inmiddels in alle opvangvoorzieningen programma's voor dagstructurering geboden. Daarnaast zijn mogelijkheden gecreëerd voor het verrichten van vrijwillige en betaalde arbeid, alsmede voor het lopen van een stage in het kader van de dagstructureringsprogramma's. Bovendien zijn in vrijwel alle centra de centrale keukenvoorzieningen vervangen door kleinere keukeneenheden, waardoor de bewoners van de centra in de gelegenheid zijn zelf hun eigen maaltijden te verzorgen. Uit de ervaring die in de afgelopen jaren is opgedaan met de diverse vormen van opvang is gebleken dat aan de kwaliteit van de opvang in termen van privacy, zelfredzaamheid en voorkoming van hospitalisering, buiten bovengenoemde maatregelen, een belangrijke impuls kan worden gegeven door middel van de invoering van meer zelfstandige en kleinschaligere vormen van opvang (...)

Ten slotte behelst de evaluatie uitgangspunten die bij het toekomstige opvangmodel moeten gelden:

- het opvangmodel dient overeenkomstig het regeerakkoord te bestaan uit permanente opvangcentra, gecombineerd met aanvullende opvangcapaciteit voor tijdelijke extra benodigde plaatsen
- de opvang dient faciliterend te blijven aan de asielprocedure
- de opvang dient zoveel mogelijk in te spelen op de zelfredzaamheid van de asielzoeker
- de scheiding van verantwoordelijkheden (waterscheiding) tussen Rijk en overige overheden terzake van de huisvesting van asielzoekers respectievelijk statushouders blijft bestaan
- de exploitatie van de opvang dient op doelmatige wijze plaats te vinden
- de gemiddelde duur in de opvang dient zoveel mogelijk te worden beperkt
- bij de keuze van diverse onderscheiden vormen van opvang dient, onder andere in het belang van het lokale draagvlak, rekening te worden gehouden met de lokale omstandigheden, waarbij de ZZA-regeling geen structureel onderdeel uitmaakt van het opvangmodel. Dit veronderstelt de nodige flexibiliteit met betrekking tot de vormen van opvang (...) ²³⁹

Ook wordt erkend dat alle maatregelen ten spijt het opvangbeleid door een aantal onzekere factoren omringd wordt waardoor opvangcapaciteit nooit volledig gegarandeerd kan worden:

Deze omstandigheid heeft zich de afgelopen jaren veelvuldig voorgedaan. Erkent dient te worden dat deze omstandigheid inherent is aan het opvangbeleid. Het voorspellen van de instroom van asielzoekers is een te complexe materie om volledig accuraat te kunnen zijn. Situaties in herkomstlanden veranderen voortdurend, verschuivingen tussen Europese landen rond de instroom doen zich voor en zijn ook niet altijd op bevredigende wijze te verklaren. Daarom dient dit gegeven erkend te worden door middel van het creëren van aanvullende capaciteit. ²⁴⁰

Dat er reden was voor de maatregelen in deze notitie wordt duidelijk gemaakt in een aantal uitspraken van verantwoordelijke bewindspersonen en volksvertegenwoordigers twee jaar tevoren. Een eerste aanleiding vormde een brief van de toenmalige staatssecretaris Schmitz aan de Tweede Kamer, begin 1998. ²⁴¹ Daarin uitte zij haar zorg over de ‘penibele’ situatie van schaarse capaciteit om de toename van asielmigratie te kunnen opvangen - inmiddels weer opgelopen tot 44.000 aanvragen. In het kamerdebat van 12 februari 1998 ²⁴² ontlokte dit gegeven bij het VVD-kamerlid Rijpstra de conclusie dat er een grens bereikt is voor de opvang van asielzoekers in Nederland. Andere Europese landen zouden meer asielzoekers moeten overnemen. Er zou volgens hem eerder nagedacht moeten worden over alternatieve maatregelen in Europees verband om een evenredige bijdrage te kunnen leveren ‘aan de oplossing van deze problematiek’:

Mijnheer de voorzitter! De VVD-fractie vond de brief van 10 februari jl. waarin de staatssecretaris van Justitie haar grote zorg uit over de grenzen die in zicht komen aan de mogelijkheden om binnen de huidige condities nog voldoende opvangcapaciteit te kunnen realiseren, een soort noodkreet. Indien daar aanleiding voor is, zal de regering de nodige maatregelen nemen om iedereen op een ordentelijke wijze op te vangen. Naar de mening van de VVD-fractie is dat punt bereikt, gezien de problemen waar de centrale opvang asielzoekers mee kampt; COA is aan de limiet. Wat gaat de regering doen als die limiet wordt overschreden of is overschreden? (...)

Ik heb net in mijn betoog verwoord dat een 45 jaar oud verdrag door sommige lidstaten anders wordt geïnterpreteerd en dat weet u net zo goed als ik. Wat mij betreft mag er in de EU best eens fundamenteel gediscussieerd worden over het Vluchtelingenverdrag. Die vraag is inderdaad niet aan mij gesteld in het debat, maar wij hebben nog nooit gesproken over het vraagstuk van het bereiken van grenzen. De vraag die ik straks aan u wil stellen, is of er voor Groen Links een bepaalde grens is. Wat kan Nederland aan, of gaat het tot het oneindige door? Wat doe je dan? (...)

Het PvdA-kamerlid Middel is het daarmee niet eens en stelt dat dergelijke opvangproblemen vanaf het eind van de jaren tachtig tot heden altijd ‘opgelost konden worden’, zelfs toen er hogere aantallen asielzoekers Nederland aandeden:

Wij moeten niet in paniek raken door aantallen. Bekijk je de aantallen over de laatste acht jaar, dan zie je dat er jaren waren, zoals 1994, waarin veel meer asielaanvragen in Nederland werden gedaan dan in het afgelopen jaar of dan wij voor dit jaar verwachten. In het afgelopen jaar waren het er ongeveer 34.000. Nu verwachten wij er 44.000. Een aantal jaren geleden waren het er 54.000. Wij zijn er met allerlei kunstgrepen in geslaagd de opvang op een goede manier voor elkaar te krijgen. (...)

Ook de oppositie (CDA, Groenlinks, SP, RPF/GPV, SGP) deelt het standpunt van het VVD-kamerlid niet. Mevrouw Sipkes (Groen Links) werpt tegen dat de staatssecretaris niet de grenzen van het opvangbeleid op het oog had, maar doelde op de grenzen van de uitvoeringsorganisatie(s). Volgens haar draagt de uitspraak van het kamerlid Rijpstra helemaal niet bij aan de handhaving en verbreding

van het draagvlak, maar wordt dat juist uitgehouden:

Om een beleid en visie te ontwikkelen, wil ik graag spreken over de vraag hoe je hiermee moet omgaan. Het is immers de vraag hoe je met de opvang moet omgaan en wat je moet doen aan de instroom. Collega Middel heeft al gezegd dat die instroom niet te reguleren is, omdat wij afhankelijk zijn van de internationale ontwikkelingen. Die discussie ga je evenwel aan. (...) U bent overigens nog steeds de enige die zegt dat er een grens is aan de opvang. Quotering zal uiteindelijk leiden tot opzegging van het Vluchtelingenverdrag. (...) In het algemeen overleg heb ik al gesproken over artikel 4 van de Regeling verstrekkingen asielzoekers. Op grond daarvan krijgt COA in noodsituaties meer bevoegdheden om opvang te onthouden. Ik meen evenwel dat je dit niet moet vastleggen. In zo'n situatie zou sprake zijn van nood breekt wet. Iedere asielzoeker heeft in Nederland recht op opvang. (...)

De staatssecretaris oordeelt dan in het kamerdebat als volgt:

In mijn brief heb ik benadrukt dat op dit moment de situatie zorgwekkend is. Ik heb het woord 'penibel' gebruikt. Dit betekent dat voor het vinden van plaatsen alle inspanning moet worden verricht (...) Natuurlijk mag de heer Verhagen [CDA en toen oppositie-partij] kritiek op het beleid hebben. Ik zal hem ook niet vertellen dat het beleid de prachtigste resultaten oplevert. Alleen al het debat van vanavond bewijst dat dit een onmogelijkheid is. Niettemin moet je proberen in je beleid op korte en lange termijn zo goed mogelijke maatregelen te nemen om het vraagstuk waarvoor we staan beheersbaar te houden. (...) U weet dat begin verleden jaar een daling optrad. Op het moment waarop in augustus en september duidelijk werd dat we met een onverwachte toename te maken kregen, hebben we maatregelen in voorbereiding genomen. De stukken getuigen hiervan, onder andere een brief van 20 november en brieven van januari en februari. We hebben dus te maken met het vraagstuk van het beheersbaar houden. Geen paniek. Het woord 'maisveld' hebt u mij niet horen gebruiken, behalve nu, omdat ik heb aangenomen dat dit nooit een oplossing kan zijn. Je moet steeds weer zoeken naar maatregelen die ook tegemoet kunnen komen aan onverwachte situaties. Die onverwachte situaties kan men echt voor de toekomst niet uitsluiten, al moet je proberen ze zo goed mogelijk te voorzien. (...) Er is nog onvoldoende effect van het terugkeerbeleid. Dat is de moeilijkste factor, zoals ik altijd heb gezegd. Ik heb ook steeds gezegd terughoudend te zijn in de grote verwachtingen, want dit is absoluut het moeilijkste aspect. Op dat punt zitten wij zeker met een groot probleem. (...)

De heer Rijpstra beriep zich op de passage uit mijn brief van 10 februari 'er komen grenzen in zicht'. In de brief staat: "Op de iets langere termijn wordt de situatie penibel en komen de grenzen in zicht aan de mogelijkheden om binnen de huidige condities nog voldoende opvangcapaciteit te kunnen realiseren." Daarover ben ik in overleg met COA. Ik vervolg dan: "Indien daar aanleiding voor is, zal de regering de nodige maatregelen nemen om iedereen op een ordentelijke wijze op te vangen." U kunt dus niet uit deze brief lezen dat ik heb gezegd dat er een limiet is en dat wij straks echte vluchtelingen niet meer kunnen opvangen.

De aangeduide 'capacitaire nood situatie' in de opvang leidt vervolgens tot twee maatregelen. Eerst kunnen vanaf april '98 vervangende verstrekkingen worden aangeboden indien asielzoekers in staat zijn om zelfstandige opvang te regelen (ZZA). Een paar maanden later wordt het mogelijk om bepaalde groepen (Dublinclaimanten, ongedocumenteerden, herhalingsverzoeken) volledige opvang te ontzeggen. Deze maatregelen waren gebaseerd op een voorwaardelijk bijstelling van het doel dat aan alle asielzoekers opvang dient te worden geboden. De wijziging hield in dat alleen in bijzondere omstandigheden als een nood situatie van dat doel mocht worden afgeweken. Deze bijstelling werd eind 1997 aangebracht in de RVA.

Een andere aanleiding voor de evaluatieve uitspraken in de notitie 'Opvangmodaliteiten' vormde het kamerdebat van februari 1997²⁴³ over de verblijfsduur van asielzoekers in de opvangcentra. Het debat reageert onder meer op kritiek die belangenorganisaties zoals Vluchtelingenwerk, stichting Pharos én gemeenten hebben op de leefomstandigheden in de opvangcentra in samenhang met de lange wachttijden. Groen Links kamerlid Sipkes acht deze voorgestelde situatie 'onhoudbaar' en voor veel asielzoekers is het volgens haar psychisch en lichamelijk 'vaak een hel':

Mijnheer de voorzitter! Eind december luidden Vluchtelingenwerk Nederland en Pharos de noodklok namens tal van overheden en organisaties. De opvang in Nederland verdient "niet langer het predikaat bescherming." Zij riepen regering en parlement op om aan de onmenselijke en volstrekt onaantoonbare situatie een einde te maken. (...) Meer dan tienduizenden verblijven nog steeds langer dan anderhalf jaar in de centrale opvang. Zij moeten het doen met slechts enkele vierkante meters die zij vaak moeten delen met wildvreemden. (...)

Aan het langdurig verblijf in de centrale opvang komt dus voor duizenden vooralsnog geen einde. In die situatie spreken van een succesvol project staat voor mij gelijk aan het gezegde: operatie geslaagd, patiënt overleden. (...)

De heer Middel, lid van de sociaal-democratische regeringsfractie, vindt dat mevrouw Sipkes geen passende vergelijking maakt. Ofschoon hij de situatie serieus neemt zegt hij dat een gedeelte van de

asielzoekers de wachttijd aan zichzelf te wijten heeft vanwege doorprocederen:

Ik onderstreep dat de Nederlandse samenleving tracht om de mensen op een beschaafde manier op te vangen. Het gaat om mensen die uit situaties komen die vaak verschrikkelijk hemeltergend en in alle opzichten vreselijk zijn. Je mag toch stellen dat die mensen eerder van de hel in de hemel terecht komen – ik doel nu op de opvangaccommodatie in Nederland – dan dat de kwalificatie geldt die u gebruikt. Dat neemt weer niet weg dat er als men te lang in de centrale opvang verblijft, problemen rijzen die een oplossing behoeven. (...)

Iets later in het debat voegt hij toe:

Inderdaad zijn sommige dingen erg, maar vergeleken met een aantal jaren geleden is er ontzettend veel verbeterd. En laten wij die weg gewoon vervolgen, opdat het uiteindelijk voor iedereen minder erg wordt. (...) maar toch durf ik de stelling aan dat Nederland zich absoluut niet hoeft te schamen als het gaat om het humanitaire karakter van onze opvang, waar dan ook in het land. Er is veel mis, er kan veel verbeterd worden, maar in vergelijking met de situatie in andere landen behoeven wij ons niet te schamen. (...)

De heer Dittrich, lid van de andere regeringsfractie (D'66) herkent de psychosociale problematiek van een bepaalde groep asielzoekers en vindt dat daar iets aan gedaan moet worden:

De staatssecretaris schrijft dat de gemiddelde duur vanaf 1 januari 1996 een kleine zeven maanden is. Ik zou graag een toelichting op die cijfers willen hebben. Toch ligt hier nog een groot knelpunt. Vluchtelingenwerk en Pharos hebben daar aandacht voor gevraagd. Uit gesprekken met mensen in een asielzoekerscentrum blijkt dat het echt gebeurt dat mensen al langer dan twee jaar in dat centrum, in een klein kamertje wachten. Dat heeft allerlei nadelige psycho-sociale gevolgen. (...)

De staatssecretaris heeft gezegd een brief te zullen sturen waarin staat dat mensen die psycho-sociale gevolgen ondervinden van die lange duur, in kleinschalige opvang opgevangen zullen worden. Die toezegging heeft zij op 30 oktober gedaan. We zijn nu vier maanden verder en ik kan mij voorstellen dat de staatssecretaris straks – ik vraag het haar nu ook – zal antwoorden dat daaraan gewerkt wordt. (...)

Uiteindelijk reageert staatssecretaris mevrouw Schmitz met de volgende evaluatieve uitspraken:

Laat ik eerst iets zeggen over de opvang. De noodkreet van Vluchtelingenwerk Nederland en Pharos over de lange verblijfsduur in de opvang zal ik zeker niet bagatelliseren, maar ik wil er wel het een aan toevoegen. Nederland probeert mensen die hier een aanvraag hebben ingediend zo zorgvuldig mogelijk op te vangen. Dat kan men lang niet in elk land zeggen. Ik wil mij hiermee niet op de borst kloppen, maar wij proberen inderdaad de mensen op te vangen zolang hun procedure loopt. Wij hebben in juni ook in Europees verband een conferentie over de wijze waarop mensen die in een asielprocedure verwickeld zijn, in de verschillende landen opgevangen zouden moeten worden. (...)

Ik wil nog even ingaan op die verschillende categorieën, met name op de zorg over de lange duur van mensen in de opvang. Hierbij lopen een aantal dingen door elkaar. De duur van de procedure is inderdaad verkort naar 6,8 à 7 maanden. Dat is echter toch iets anders dan de lange duur van het verblijf in de centra. Ik heb niet de illusie dat wij dat volledig kunnen oplossen. De Kamer ontvangt hierover binnenkort een brief, waaruit ik nu al een aantal zaken wil toelichten. Dat betreft met name de kwaliteit van de opvang. (...)

De staatssecretaris somt vervolgens een aantal maatregelen om de opvang meer 'dragelijker' te maken zoals afstoting van slechte accommodaties bij krimp, 100 extra plaatsen voor asielzoekers met psychosociale problemen, bewonersparticipatie, overplaatsing, zelfwerkzaamheid en dagstructurering, maatschappelijk werk en vrijwilligerswerk. Over de mogelijke gevolgen van deze maatregelen zegt zij ten slotte het volgende: "Ik wil niet zeggen dat een verblijf van anderhalf jaar of langer in een opvangcentrum gemakkelijker wordt door deze maatregelen, maar de opvang krijgt hierdoor wel een nog betere kwaliteit dan op dit moment al geboden wordt."

De wijze waarop hier in bovengenoemde bronnen geoordeeld werd over het asielbeleid c.q. het opvangbeleid komt zeer overeen met eerdere evaluatieve uitspraken in beleidsnotities, nota's en Memories van Toelichting en debatten voor 1997²⁴⁴. Steeds wordt in deze uitspraken verwezen naar problemen van toenemende in- en uitstroom (aanzuigende werking) die gevolgen hebben voor de beheersing van de opvangcapaciteit én de aantasting van de kwaliteit van de opvang voor de doelgroep (medische en psychosociale problematiek). En steeds wordt verwezen naar de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag waarbinnen aanpassingen van beleidsmaatregelen moeten plaatsvinden om deze 'problemen op te lossen'. Opvallend is wel dat de gevolgen van asielmigratie voor de maatschappelijke - en economische draagkracht en het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak

prominenter in documenten aanwezig zijn voor 1992 dan tussen 1994 en 2001. Vanaf 2002 komt dit aspect weer vaker naar voren.

Recentelijk, over de periode 2000 tot en met 2002 zijn slechts op beperkte schaal oordelen over het asielopvangbeleid aangetroffen. In een van deze uitspraken oordelen parlement en de regering dat de capacitaire nood situatie in de opvang inmiddels niet meer van toepassing is en dat daarom Dublinclaimanten weer tot de opvang kunnen worden toegelaten. Deze beslissing was ook in gegeven door de EU-richtlijn minimumnormen opvang asielzoekers: “deze ontwerp-richtlijn voorziet niet in de mogelijkheid om aan Dublinclaimanten opvang te onthouden.”²⁴⁵ Een andere uitspraak afkomstig uit het kamerdebat van 7 februari 2001²⁴⁶ betreft een rapport van de Groningse politie waarin aan asielzoekers meer criminele gedragingen worden toegedicht dan aan de gemiddelde Nederlandse staatsburger. De oppositie, CDA-Kamerlid Wijn dient in het belang van het ‘draagvlak voor opvang’ een motie in om een wetenschappelijk onderzoek naar de aard en omvang van criminaliteit in de opvangcentra te verrichten. Staatssecretaris Kalsbeek ontraadt de motie met de volgende beweegredenen:

Ik heb er in het algemeen overleg uitgebreid verslag van gedaan dat een hernieuwde check heeft bevestigd wat wij al wisten, namelijk dat er geen sprake is van een situatie die in kwantitatieve of kwalitatieve zin verontrustend is. Dat heeft mij gebracht tot de conclusie dat ik geen behoefte heb aan wetenschappelijk onderzoek in dezen. De heer Wijn heeft bij zijn pleidooi voor zo’n onderzoek gewezen op het draagvlak. Ik denk dat voor het draagvlak het allerbelangrijkste is dat alle burgers in dit land, autochtoon of allochtoon, zien dat strafbaar gedrag van een adequate reactie wordt voorzien. Ik zou daarop alle aandacht willen richten. Ik heb daarvoor in concreto een aantal voorstellen gedaan.

Een laatste gevonden beoordeling door de overheid heeft betrekking op de beheersing van de asielinstroom. Deze uitspraak is gebaseerd op de uitkomsten van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum (WODC). In een brief²⁴⁷ aan de kamer oordeelt de minister van Justitie als volgt:

Bijlage 4 bevat het aantal asielaanvragen in 2001 voor dertien Europese landen, afgezet tegen de oppervlakte, het aantal inwoners en het Bruto Nationaal Produkt (BNP) in die landen. Hier uit valt op te maken dat Nederland qua aantal asielaanvragen per aantal inwoners het achtste Europese bestemmingsland is en ruim anderhalf keer boven het Europese gemiddelde zit. Bij het BNP neemt Nederland een zesde plaats in en zit ook zo’n anderhalf keer boven het Europese gemiddelde. Bij het aantal asielaanvragen afgezet tegen de oppervlakte van het bestemmingsland blijkt Nederland met België het belangrijkste land in Europa te zijn met zes keer zo’n hoog aantal dan het Europese gemiddelde.

Een soortgelijke uitspraak wordt gevonden in de regeringsnotitie *Communautair Immigratiebeleid* waarin tevens verwezen wordt naar het onderzoek van het ministerie van Justitie (WODC)²⁴⁸:

Het Nederlandse aandeel in de totale instroom fluctueert tussen 12% en 16%. In de eerste vijf maanden van 2001 is het gedaald tot 10%. Daarmee ligt het *evenwel* [cursivering toegevoegd] nog steeds boven het percentage dat men zou kunnen verwachten als bijvoorbeeld de bevolkingsomvang of de oppervlakte van Nederland als indicatoren worden genomen.

Op basis van hetzelfde WODC-onderzoek schrijft de minister de toestroom van een deel van de asielzoekers - individueel reizende asielzoekers - toe aan pull-factoren als de demografische ontwikkeling, verzorgingstaat en migratienetwerken in bestemmingslanden, maar veel meer aan push-factoren zoals oorlog, honger, vervolging en de economische situatie in de herkomstlanden. Het andere deel van de asielzoekers (‘gesmokkelde asielzoekers’) zou daarentegen naar Nederland toe komen vanwege de volgende factoren:

Bij de gesmokkelde asielzoekers daarentegen spelen persoonlijke voorkeuren veel minder een rol en zijn het de reisorganisaties die vaak zeer goed geïnformeerde en berekende afwegingen maakt bij de keuze van het bestemmingsland. De lengte van de procedures in Nederland, de vele asielgronden, de goede opvang, de ‘kans van slagen’ en het feit dat Nederland een transitland is zijn belangrijke voordelen voor smokkelaars.²⁴⁹

Als nu gekeken wordt naar het interview dat met een beleidsmedewerker van het ministerie van Justitie, Directie Vreemdelingenbeleid gevoerd is dan valt de volgende beoordeling van het asielbeleid

op. Men onderscheidt drie doelen waarop het asiel(opvang)beleid gefocust moet zijn. Daartoe behoren behalve een streng, rechtvaardig en zorgvuldig toelatingsbeleid, het opvang bieden aan asielzoekers die behoeftig zijn en in de asielprocedure worden opgenomen, het bevorderen van de zelfredzaamheid van asielzoekers en tegengaan van hospitalisatie én het voorbereiden op terugkeer of integratie. Als uitgangspunten van opvangbeleid gelden daarbij het humaan, sober, snel en efficiënt opvangen van asielzoekers. De invulling van humane opvang wordt vooral bepaald door internationale verdragen. Daarnaast vormt ook de beheersbaarheid van de opvang een belangrijk principe. De samenleving moet immers de opvang blijven accepteren, terwijl ook overwegingen van financiële en capacitaire aard tot een beheersbare opvang dwingen. Een ander uitgangspunt is verder dat de opvangprocedure faciliterend is aan de toelatingsprocedure waar vooral principes als rechtmatigheid, zorgvuldigheid en rigiditeit een rol spelen. Ten slotte gaat men bij het opvangbeleid uit van de vrijwillige medewerking van gemeenten bij de vestiging van opvangcentra. Daarbij is halverwege de jaren negentig afgesproken dat het Rijk voortaan verantwoordelijk is voor de opvang van asielzoekers en de gemeenten voor de opvang van vluchtelingen.

Volgens de Directie Vreemdelingenbeleid zijn alle asielzoekers de afgelopen periode op een humane manier opgevangen, al is dat soms met de 'hakken over de sloot' gelukt. Alleen bij de Dublinclaimanten en met asielzoekers die gestimuleerd werden om zelfstandig opvang te zoeken geholpen door een financiële toelage (ZZA-regeling) is dat niet gebeurd. Dublinclaimanten zijn tijdelijk een aantal jaren uitgesloten van opvang. In beide gevallen was er sprake van een capacitaire nood situatie waardoor er geen opvangplaatsen meer beschikbaar waren. Verschillende staatssecretarissen hebben echter altijd als principe gehanteerd dat asielzoekers zonder middelen van bestaan in aanmerking moeten komen voor opvang. Dat uitgangspunt is nooit gewijzigd. Asielzoekers in de bijstand stoppen of aan hun lot overlaten zijn nooit opties geweest. Een probleem wat daarbij meespeelt is dat sommige gemeenten niet bereid zijn opvang te verlenen en dat gemeenten die wel meewerken te maken hebben met lange ruimtelijke orderingsprocedures. Voorts is de doelstelling om asielzoekers snel uitsluitel over hun asielaanvraag te geven niet bij iedereen gerealiseerd. Door trage, inefficiënte toelatingsprocedures en een falend terugkeerbeleid dreigen er onaanvaardbare situaties in de opvangcentra te ontstaan zoals lange wachttijden. Een constant probleem vormt de toe- en afnemende instroom van asielzoekers waardoor onder meer achterstanden ontstonden die moesten worden weggewerkt. Daardoor is er structurele behandelcapaciteit en opvangcapaciteit noodzakelijk om deze problemen op te lossen, ongeacht of er 80% of 20% echte vluchtelingen zijn. Dat is gebeurd door respectievelijk de IND met de toelating en het COA met de opvang te belasten. Door deze instrumenten en de wet- en regelgeving waarop ze gebaseerd zijn (Nieuwe Vreemdelingenwet, Wet COOa, RVA, dagstructureringsprogramma's etc.) worden de doelen van het toelatings en opvangbeleid gerealiseerd.

Beoordelingen door uitvoeringsorganisaties

Oordelen van het Zelfstandig Bestuursorgaan COOa over het opvangbeleid zijn met één uitzondering niet aangetroffen in de onderzochte documenten. Echter in mei '98²⁵⁰ maakte de uitvoeringsorganisatie een uitzondering. Samen met de belangenorganisaties Vluchtelingenwerk en stichting Pharos stelden zij een gezamenlijke brief op over de leefomstandigheden in de opvangcentra in relatie tot de wachttijden van de procedure. Het COA richtte de brief aan de staatssecretaris van Justitie, terwijl de twee andere organisaties de brief adresseerden aan de kabinetsformateur. In de brief wordt door het COA geconcludeerd dat een wijziging c.q. verbetering van het opvangmodel noodzakelijk is:

In de afgelopen tien jaar is voldoende ervaring opgedaan om thans een integrale op kwaliteitsverhoging gerichte herziening van de opvangformule in gang te zetten. Dit in nauwe samenhang met een op kwaliteitsverhoging gerichte herziening van het asielbeleid, de asielprocedure en het logistiek kader. De wisselende instroomcijfers en de noodzaak om deze fluctuaties in de instroom flexibel het hoofd te kunnen bieden hebben duidelijk gemaakt dat voor een land als Nederland centrale opvang om logistieke redenen en redenen van beheersbaarheid een realistische keuze is. Echter, de bezwaren die kleven aan de praktische uitvoering ervan dienen dringend ondervangen te worden, zowel in het belang van de asielzoeker als dat van de samenleving als geheel, met name op het punt van de maximale verblijfsduur in de centra. De instroom van asielzoekers blijft moeilijk voorspelbaar (...)

De ervaring van de afgelopen jaren leert dat er aan centrale opvang in de huidige vorm knelpunten zitten. Vele

asielzoekers hebben direct of indirect te maken gehad met oorlog of geweld in het land van herkomst. Hierdoor hebben verscheidene onder hen gezondheidsproblemen en een verminderde mentale draagkracht. De huidige lange verblijfsduur in de centra en de onzekerheid bij sommigen onder hen over het verloop van de asielprocedure, vaak ook gepaard gaand met de zorgen over achtergebleven familie en vrienden, kunnen ook psycho-sociale en psychiatrische klachten verergeren dan wel doen ontstaan. Ook het gebrek aan privacy en de onmogelijkheid voor de asielzoeker om via deelname aan het arbeidsproces op een zinvolle manier invulling te geven aan het verblijf in Nederland dragen hieraan bij. Het is van belang enerzijds de draaglast van de asielzoekers niet groter te maken dan onvermijdelijk is, en anderzijds hun draagkracht te vergroten.”

Volgens de organisaties zou het opvangmodel zich voortaan moeten richten op twee doelen. Enerzijds zou een volledige zelfstandigheid van asielzoekers in hun directe woonomgeving gewaarborgd moeten zijn. Anderzijds zouden asielzoekers meer kansen moeten krijgen “om tijdens de opvangperiode te werken aan hun toekomst, ongeacht of deze toekomst in Nederland ligt of niet.” Het COA (Vluchtelingenwerk en Pharos) stelden daarom een aantal maatregelen ter verbetering voor. Daartoe behoorden o.a. een verkorting van de procedure tot één jaar waarna kleinschalige opvang wordt aangeboden als nog niet over het asielverzoek is beslist, betaalde stages en gesubsidieerde arbeidsplaatsen, de opheffing van verschillen in programma-aanbod, de mogelijkheid tot deelname aan terugkeeractiviteiten en aan inburgeringsactiviteiten.

In interviews wordt door een landelijke beleidsmedewerker en een opvangmanager van het COA als volgt over het opvangbeleid geoordeeld. Dit opvangbeleid had volgens het COA tot doel om asielzoekers sober en humaan op te vangen op een zodanige wijze dat de samenleving er geen last van zou hebben. Deze doelen zijn constant gebleven. Later zijn daar meer informele doelen aan toegevoegd zoals de bevordering van zelfstandigheid en zelfredzaamheid van asielzoekers, de beëindiging van opvang als asielzoekers uitgeprocedeerd zijn en recentelijk kostenbeheersing. Menswaardigheid, behandelen van asielzoekers zoals jezelf behandeld zou willen worden in een dergelijke situatie. Versterking van de eigen waarde en onafhankelijkheid van asielzoekers vormen belangrijke uitgangspunten achter deze doelen, gebaseerd op internationale verdragen. Daarnaast gelden echter ook principes als beheersbaarheid (mensen zijn te gast en moeten zich gedragen volgens de normen van het opvangland) en legaliteit (overheidsbeslissingen moeten worden uitgevoerd).

In praktijk zijn volgens geïnterviewden bovengenoemde doelstellingen deels gerealiseerd en deels in mindere mate. Zo keren aanvankelijke problemen zoals schaarste en verdeling van capaciteit en het winnen van draagvlak bij gemeenten en publieke opinie steeds terug. Ze blijven constant en daardoor ontstaat een zekere gewenning aan crisissituaties. Capacitaire noodsituaties zijn recentelijk als probleem verminderd. Dit resultaat wordt echter voornamelijk toegeschreven aan het restrictievere toelatingsbeleid. Tevens hebben zich vanaf 1994 nieuwe problemen voorgedaan zoals hospitaliseringsverschijnselen in de opvangcentra vanwege de langdurige procedures. Maar het COA acht dat de doelstelling van zelfredzaamheid om hospitalisering tegen te gaan is gerealiseerd. Asielzoekers moeten nu bijvoorbeeld een huisarts buiten het opvangcentrum benaderen. Zelfredzaamheid is verder bereikt door de mogelijkheid van elektronisch betalen en door deelname aan zelfwerkzaamheidsprogramma's, Nederlandse taallessen en terugkeergesprekken. Het voorkomen dat de samenleving last heeft van asielzoekers wordt volgens geïnterviewden deels gerealiseerd, maar blijft moeilijk te beïnvloeden. Als opvangcentra geopend worden is er veel protest, als ze sluiten is er ook protest omdat men gewend is geraakt aan asielzoekers. Ze zijn burens geworden, want asielcentra worden vaker binnen de bebouwde kom gevestigd. Asielzoekers zijn ook een belangrijk potentieel geworden voor de beroepsbevolking in tijden van groei en krapte op de arbeidsmarkt (vraag naar seizoensarbeid). Ten slotte meent men dat de doelstelling om asielzoekers op humane wijze op te vangen sterk bevorderd is. Asielzoekers hebben meer privacy gekregen, kunnen zelf hun maaltijden bereiden, hebben meer mogelijkheden om regulier te werken en dagstructureeringsactiviteiten zijn verbreed. Dienstverlening en goederen zijn daarbij uniformer van opzet, dan voorheen. Dit soort maatregelen is vooral genomen om de lange wachttijden in de centra te verlichten. Maar de asielzoeker zelf speelt eveneens een belangrijke rol bij het bereiken van deze doelstellingen. In praktijk is er daarom sprake van een samenspel van factoren.

Niettemin constateren de geïnterviewden ook negatieve uitkomsten. De opvang aan asielzoekers kost

veel geld, alhoewel financiële tekorten tot nu toe nooit de continuïteit van de opvang in gevaar hebben gebracht. Men vindt het ook negatief dat asielzoekers ontevreden gedragingen van de Nederlandse bevolking overnemen. Voorts blijft er een bepaald soort ontevredenheid bij omwonenden bestaan. Er is altijd gedoe en het begrip asielzoekerscentra blijft een negatieve bijklank houden vergelijkbaar met kleuterscholen of inrichtingen die in een buurt gevestigd zijn. Ten slotte beoordeelt het COA het effect van een aanzuigende werking op de grote steden als ongunstig. De ZZA-regeling heeft ervoor gezorgd dat de trek naar grotere steden is toegenomen. Daardoor komen er daar te grote concentraties van asielzoekers.

Beoordelingen door non-gouvernementele organisaties

Naast de beoordeling van het opvangbeleid samen met de stichting Pharos en het COA (zie evaluatieve uitspraak bij oordelen van de uitvoeringsorganisatie) heeft Vluchtelingenwerk Nederland nog een andere evaluatieve uitspraak gedaan over het opvangbeleid. Als belangenorganisatie voor vluchtelingen en asielzoekers heeft zij in november 1998²⁵¹ een oordeel uitgesproken over het kabinetsbesluit om aan Dublinclaimanten volledige opvang te ontzeggen. Daarin oordeelt zij dat de minister niet alleen onbevoegd was, maar tevens in strijd handelt met rechtsbeginselen en internationale regelgeving. Vluchtelingenwerk vindt ten eerste dat de minister onbevoegd was tot het uitsluiten van een bepaalde vreemdelingenrechtelijke categorie asielzoekers van opvangvoorzieningen:

Noch in de toelichting bij de Welzijnswet en Wet COA noch in de parlementaire behandeling van deze wetten blijkt van enige bedoeling van de wetgever om de minister een bevoegdheid te geven om bij ministerieel besluit de kring van asielzoekers die voor opvang in aanmerking komen, te beperken. In de memorie van toelichting van de wet COA wordt als uitgangspunt gehanteerd dat er een sober doch humaan opvangbeleid wordt gevoerd: “ dat vraagt om een materieel en immaterieel voorzieningenniveau dat voldoet aan de minimumeisen, die in de Nederlandse samenleving aanvaardbaar worden geacht. Dit is niet alleen relevant voor de asielzoeker maar ook voor de sociale stabiliteit van de samenleving. Met inachtneming van dit uitgangspunt is actualisering van het tot nu toe gevoerde opvangbeleid wenselijk. (...)”

Het hierboven genoemde uitgangspunt van de COA geldt dus in beginsel ook voor Dublinclaimanten. Het onthouden van opvang aan Dublinclaimanten, kan dan ook niet worden geregeld bij ministerieel besluit. Noch uit de tekst, noch uit de strekking van de Wet COA (en de Welzijnswet) kan worden opgemaakt dat de formele wetgever heeft beoogd de minister de bevoegdheid te geven om deze groep asielzoekers (of welke groep dan ook) uit te sluiten van opvang. (...)²⁵²

Ten tweede acht Vluchtelingenwerk het regeringsbesluit in strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur (evenredige belangenafweging, proportionaliteit, subsidiariteit). De onthouding van opvang aan een bepaalde groep wordt onevenredig zwaar bevonden, temeer overige asielzoekers wel opvang genieten. Er zijn volgens de vereniging voldoende andere ‘oplossingen’ denkbaar om het capaciteitsprobleem ‘op te lossen’ (gemeentelijke opvang, tenten als noodvoorziening):

Gzien de verstreckende gevolgen voor de Dublin-claimanten en het feit dat de regeling hen eenzijdig treft, terwijl dit nog niet wordt gerechtvaardigd door het zeer geringe verschil tussen hen en andere asielzoekers, is de regeling volstrekt disproportioneel aan het doel van de regeling en het belang van Nederland dat daarin tot uiting zou komen. Bovendien is niet voldaan aan het subsidiariteitsvereiste omdat verschillende andere oplossingen voorhanden zijn. (...)²⁵³

Ten slotte bestaan er volgens Vluchtelingenwerk een aantal internationale regels waarmee het onthouden van opvang aan een bepaalde groep asielzoekers niet in overeenstemming zou zijn. Zij verwijst o.a. naar de Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens, de internationale verdragen voor politieke en burgerrechten (IVBPR) en economische, sociale en culturele rechten (IVESC) en het Verdrag inzake de Rechten van het Kind:

Het besluit van Nederland om geen opvang te bieden aan deze groep asielzoekers is niet in overeenstemming met de UNHCR EXCOM-Conclusion nr. 22. Hierin wordt meerdere malen benadrukt dat zelfs in geval van een plotselinge stijging van het aantal asielzoekers (mass-scale influx) in de noodzakelijke levensbehoeften van asielzoekers, inclusief voedsel, onderdak en medische voorzieningen dient te worden voorzien. Daarnaast is dit beleid in strijd met artikel 2 jo. Artikel 25 Universele Verklaring voor de Rechten van de Mens (UVRM). Art. 2 UVRM verbiedt ieder onderscheid van welke aard dan ook op grond van ras, huidskleur etc. of andere status ten aanzien van de in het UVRM neergelegde rechten. Dat betekent ook dat geen onderscheid mag worden gemaakt met betrekking tot art. 25 UVRM. Hierin wordt bepaald dat ieder mens recht heeft op een levensstandaard, die hoog

genoeg is voor de gezondheid en het welzijn van zichzelf en zijn gezin, waaronder begrepen voeding, kleding huisvesting en geneeskundige zorg. Op grond van art. 25 lid 2 UVRM hebben vrouwen en kinderen recht op bijzondere zorg en bijstand. (...)²⁵⁴

De bepalingen van het UVRM zijn nader uitgewerkt in art. 26 IVBPR en art. 11 IVESC. Het recht op een behoorlijke levensstandaard houdt ook het recht op toereikende voeding, kleding en huisvesting in. Blijkens art. 2 lid 2 IVESC geldt dit recht ook voor asielzoekers en vreemdelingen.(...)²⁵⁵

In dit verband kan nog gewezen worden op een voorstel voor een gemeenschappelijk standpunt van de Europese Raad met betrekking tot de minimum normen voor de opvang van asielzoekers uit 1996. Dit voorstel gaat ervan dat de EU-landen aan asielzoekers adequate middelen van bestaan zullen bieden, in ieder geval tot het bevoegde orgaan een beslissing heeft genomen over hun asielaanvraag. Deze middelen van bestaan omvatten minstens huisvesting en gezondheidszorg. De UNHCR heeft in haar commentaar op het concept-standpunt benadrukt dat asielzoekers behandeld moeten worden als potentiële vluchtelingen. De UNHCR geeft aan dat van het niveau van opvang in het algemeen geen aanzuigende werking uitgaat.²⁵⁶

Uit een interview met een landelijke beleidsmedewerker van Vluchtelingenwerk resulteert de volgende beoordeling van het opvangbeleid. Als doelstellingen identificeert men een sobere, humane opvang van asielzoekers en het voorkomen van een 'aanzuigende werking' van asielmigratie. Flexibiliteit in de opvang (buffer-opvang) en het scheppen van draagvlak onder bevolking worden als afgeleide doelen onderscheiden. Een belangrijk uitgangspunt in het opvangbeleid is dat de opvang ondergeschikt is aan de toelatingsprocedure. Dit principe acht Vluchtelingenwerk terecht omdat het asielzoekers te doen is om statusverlening, ondanks een goede opvang. Vluchtelingenwerk mist evenwel het principe menswaardigheid in de opvang. Asielzoekers zouden zelfstandig moeten kunnen leven en kunnen participeren in de samenleving. Zowel het EVRM-verdrag als het Vluchtelingenverdrag wijzen erop dat bescherming bieden aan potentiële vluchtelingen niet alleen bestaat uit het verlenen van onderdak, maar ook uit participatie. Daarnaast zou asielmigratie niet als een probleem moeten worden gezien. Effectieve integratie zou pas kunnen ontstaan indien mensen asielmigranten niet gelijk associëren met gelukszoekers, maar daarin echte vluchtelingen kunnen blijven onderscheiden.

Vluchtelingenwerk oordeelt dat een humane asielopvang als doelstelling minder is gerealiseerd. De afgelopen periode zijn de humane omstandigheden in de opvang verslechterd. De wachttijden in de opvangcentra zijn lang en vergrootten de onzekerheid. Ook worden asielzoekers veelvuldig verplaatst. Wel hebben de dagstructureringsprogramma's en de verruiming van mogelijkheden tot reguliere arbeid verbetering aangebracht in de leefomstandigheden van de opvang. Zelfstandigheid is als doelstelling weinig in praktijk gebracht. Er zijn voor asielzoekers geringe mogelijkheden om een zelfstandig bestaan te hebben in de opvangcentra. Begin jaren negentig, vindt de organisatie, hadden asielzoekers - ondanks lange procedures meer privacy, zelfstandigheid (zelfstandige voedselbereiding) meer mogelijkheden om in een gemeenschap te integreren vanwege decentrale opvang in de Roa-huizen. Nu is dat veel minder doordat centra qua geografische ligging apart van de maatschappij worden gevestigd.

Het bieden van onderdak acht men daarentegen wel gerealiseerd, ofschoon dat niet gelukt is met de Dublinclaimanten en asielzoekers met een opnieuw ingediende aanvraag (herhaalde asielaanvragen). Echter door de flexibiliteitsdoelstelling zijn er steeds te lage inschattingen van opvangcapaciteit. De buffercentra zijn eerder aangegroeid, dan planmatig opgezet. Begin jaren negentig was er meer sprake van een planmatige opzet van de opvang. Daardoor zijn er in de betreffende centra ook verschillen in hygiënische omstandigheden en de beschikbaarheid van personeel en medische voorzieningen vergeleken met de reguliere opvangcentra. De reden hiervoor wordt toegeschreven aan een te lage Justitiebegroting. De laatste twee jaar is deze situatie verbeterd omdat Justitie nu beter rekening houdt met de capaciteitsplanning. De doelstelling van soberheid wordt eveneens gerealiseerd geacht. De soberheid is in praktijk constant gebleven. Doordat er sinds 1997 geen prijscompensatie op toelagen van asielzoekers is toegepast - wegens het uitblijven van een indexatie van de financiële toelagen in de ROA - zijn de verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers wel steeds groter geworden.

Voorts oordeelt Vluchtelingenwerk dat de voorkoming van een aanzuigende werking van asielmigratie onvoldoende bereikt is. Het aantal asielzoekers dat onterecht een asielaanvraag indient is in Nederland toegenomen. Tegelijkertijd worden er te weinig snel beslissingen uitgereikt en gaat het om zo snel

mogelijk afwijzen van asielzoekers. Ten slotte wordt er betreurd dat het draagvlak voor opvang van asielzoekers in het algemeen verslechterd is. Draagvlak blijkt steeds lastig te realiseren omdat er iedere keer ‘gevochten’ moet worden voor nieuwe centra. Permanente centra zijn veel beter omdat je niet steeds opnieuw hoeft te investeren in draagvlak, contacten tussen asielzoekers en omwonenden.

Beoordelingen door onafhankelijke overheidsinstanties/controlerende of toetsende organen

In 1995 heeft de Algemene Rekenkamer het Nederlandse asielbeleid over de periode 1985 - 1995 (incl. opvangbeleid) geëvalueerd. De Algemene Rekenkamer stelt in het rapport ‘Asielbeleid’²⁵⁷ vast dat er tussen 1985 en 1995 een sterke stijging van asielaanvragen heeft plaatsgevonden (1995:4). Als gevolg heeft de overheid zich twee doeleinden gesteld: het beheersbaar maken van de instroom van asielzoekers en het voorkomen van oneigenlijk gebruik van de asielprocedure. Om deze doelen te realiseren werd het Nieuwe Toelatings en Opvangmodel (NTOM) opgezet. Zij concludeert vervolgens onder andere dat het verantwoordelijke ministerie en het uitvoeringsorgaan voor de opvang (COA) nog onvoldoende een efficiënte behandeling van asielverzoeken en snelle huisvesting van verblijfsgerechtigden mogelijk heeft gemaakt. Daarmee “zullen de problemen zeker niet per 1 januari 1996 zijn opgelost.”

Uit het onderzoek bleek verder dat nog niet is gewaarborgd dat de opvang van een asielzoeker aansluit op de positie van een asielzoeker in de procedure. Het COA beschikte bovendien niet in alle gevallen tijdig over informatie over de verblijfplaats van asielzoekers. De gescheiden opvang van ‘kansarme’ en ‘kansrijke’ asielzoekers was nog onvoldoende gewaarborgd. Hierdoor werd de in het NTOM beoogde splitsing van deze onderscheiden groepen niet gerealiseerd. Onduidelijk is of de positie in de procedure of de streeftermijn voor de maximale verblijfsduur in de onderzoeks- en opvangcentra (drie maanden) als norm voor doorplaatsing naar een asielzoekerscentrum geldt. De activiteiten die in de centra worden aangeboden zijn nog te weinig op de situatie van de asielzoeker toegesneden. Zo werden in de onderzoeks- en opvangcentra onvoldoende activiteiten gericht op terugkeer aangeboden.²⁵⁸

De ‘problemen’ van begin jaren negentig vindt de Algemene Rekenkamer “nog allesbehalve overwonnen”, omdat in alle fases van de procedures termijnen overschreden worden. De Rekenkamer beval aan om de feitelijke wachttijden te monitoren, streeftermijnen vast te leggen en informatiesystemen van verschillende betrokken organisaties op elkaar af te stemmen. In 1999 onderzocht de Rekenkamer een onderdeel van het asielbeleid: de terugkeer van afgewezen asielzoekers. Zij concludeerde dat er onvoldoende inzicht bestaat in de effectiviteit van dat beleid omdat er geen cijfermateriaal beschikbaar is of afgewezen asielzoekers daadwerkelijk nog in Nederland verblijven of niet. Wel constateerde de Rekenkamer onder andere dat “van opvallend crimineel gedrag van de illegaal aanwezige afgewezen asielzoeker niets [is] gebleken.”²⁵⁹

Ook in een recenter rapport²⁶⁰ van het aan het Ministerie van Justitie gelieerde wetenschappelijk onderzoek en documentatiecentrum (WODC) wordt een evaluatieve uitspraak gedaan over het toelatings- en opvangbeleid (2000: 1). Naar aanleiding van een motie²⁶¹ werd onderzoek gedaan naar de vraag waarom asielzoekers naar Nederland reizen gezien de stijging van asielmigratie sinds 1998. In het rapport wordt geconstateerd dat de toename van individuele asielmigratie onder meer veroorzaakt wordt door de ‘vage positieve associaties met Nederland’. Gewezen wordt op Nederland als democratische verzorgingsstaat, aanwezigheid van bekenden en familie, de vele beroepsmogelijkheden, de ‘goede opvang’ en een hoog slagingspercentage bij asielaanvragen. Voor mensensmokkelorganisaties gelden soortgelijke motieven²⁶². Of Nederland ten opzichte van andere EU-landen een onevenredig aandeel asielmigranten te verwerken had gekregen kon het WODC niet beantwoorden door te weinig vergelijkbaar materiaal en alternatieve criteria afgezien van de criteria die men wel hanteerde (bevolkingsomvang, landsoppervlakte, BNP).²⁶³ Het WODC beval aan om de doorlooptijden in de asielprocedure te verkorten. Enerzijds om “de smokkelorganisaties wind uit de zeilen te nemen” en anderzijds “om schadelijke neveneffecten voor de individuele asielzoekers [o.a. nadelige psychische gevolgen] te verminderen.”²⁶⁴

Beoordelingen door wetenschappelijke onderzoeksinstellingen

Vanuit wetenschappelijke hoek is een aantal studies verricht naar het asielbeleid waarin ook een evaluatie van dat beleid begrepen is. Drie onderzoeken hebben betrekking op het opvangbeleid of een aspect daarvan in de periode 1990 - 2002.

Het aan de Erasmusuniversiteit gelieerde onderzoeksbureau Risbo evalueert het reguliere asielopvangbeleid in een onderzoek naar alternatieve opvangnetwerken voor uitgeprocedeerde en illegale vreemdelingen. Zij oordelen dat door het restrictieve asielbeleid, bezuinigingen en een meer actieve overheid daklozen, uitgeprocedeerde asielzoekers en illegale migranten “buiten de boot vallen omdat zij niet kunnen voldoen aan de aan hen gestelde voorwaarden.”(2002: v) Als reactie daarop ontstaan er nieuwe vormen van opvang voor afgewezen asielzoekers die hun oorsprong vinden in aanvullende ondersteuning door professionele organisaties, initiatieven van levensbeschouwelijke instellingen, particuliere organisaties en burgers:

In reactie op een omvangrijke immigratie – waaronder irreguliere immigratie – is middels een reeks van maatregelen geprobeerd om een scherpe scheidslijn te trekken tussen legale inwoners van Nederland, die recht hebben op opvang, en degenen die daarbuiten vallen. Begin 2001 hebben verschillende maatschappelijke groeperingen, opvanginstellingen en koepelorganisaties hun zorgen geuit over het verhardende sociale klimaat. Het strengere en restrictieve beleid heeft volgens sommigen ongewenste effecten voor de samenleving, en is in sommige gevallen inhumain. Daarom worden onder het formele vangnet van de Nederlandse verzorgingsstaat nieuwe vangnetten gespannen, omdat diverse organisaties, groepen en particulieren het hun verantwoordelijkheid achten om bij te springen. Soms ook steunen en subsidiëren nationale en lokale overheden deze hulp.

Volgens het Risbo worden deze alternatieve opvangnetwerken met de volgende motieven beargumenteerd:

om redenen van *humaniteit* (sommige groepen migranten zijn vaak niet in de gelegenheid om terug te keren naar het land van herkomst), *openbare orde* (voorkomen van overlevingscriminaliteit), *volksgezondheid* (voorkomen van epidemische gezondheidsproblemen) en *sociale rechtvaardigheid* (het corrigeren van asielbeslissingen die als onjuist worden ervaren).²⁶⁵(Risbo, 2002:v,vi)

In een andere recente studie van het Risbo oordeelt zij dat juist het restrictieve vreemdelingenbeleid (incl. asielbeleid) van de laatste jaren heeft bijgedragen aan een toename van sommige met deze bovengenoemde beweegredenen verbonden problemen (marginalisering, criminaliteit):

Maar dit ontmoedigingsbeleid heeft tegelijkertijd illegale vreemdelingen steeds meer naar de marge van de samenleving gedrongen door ze systematisch uit te sluiten van formele arbeid en publieke voorzieningen. Door dit uitsluitingsproces zijn illegale vreemdelingen meer dan voorheen een bedreiging gaan vormen voor de openbare orde. In de periode 1997-2000 zien we een stijging van het aandeel illegale vreemdelingen dat wordt staande gehouden op verdenking van het plegen van lichtere delicten (van 18,5% in 1997 naar 28,2 % in het jaar 2000). Deze toename van overlevingscriminaliteit [vooral vermogensdelicten zoals diefstal, in mindere mate drugsgerelateerde delicten en doodslag] kan worden beschouwd als een zeer ongewenst, onbedoeld effect van het huidige vreemdelingenbeleid. (1999: 139)²⁶⁶

Het Risbo voegt er desondanks aan toe dat de meerderheid van illegale vreemdelingen zich niet schuldig maakt aan criminele activiteiten. De onderzoekers bepleiten een balans tussen drie mogelijkheden om de problemen beter te lijf te gaan:

1. gemeenten zouden de opvangnetwerken voor illegale (asiel)migranten moeten ondersteunen ter voorkoming van verdere criminaliteit;
2. de nieuwe opvangnetwerken in samenwerking met de reguliere opvangcentra te richten op terugkeer;
3. selectieve legalisering en selectieve arbeidsmigratie met betrekking tot een deel van de illegale (asiel)migranten.²⁶⁷

De mate waarin asielzoekers, dan wel illegale asielzoekers overmatig betrokken zouden zijn bij criminele activiteiten (vermogensdelicten en geweld) wordt sterk gerelativeerd in een recente lokale studie van de Rijksuniversiteit van Groningen (De Haan, 2002: 79).²⁶⁸ Volgens de onderzoekers wordt de ernst en omvang van geweldscriminaliteit buiten de opvangcentra te zeer overschat (‘komt zelden voor’), terwijl de gepleegde geweldscriminaliteit binnen de opvangcentra wordt onderschat (‘bijna tweederde van geweldsincidenten door asielzoekers’). Wel wordt een toename van criminaliteit onder asielzoekers als een uitkomst gezien van stress en depriverende factoren ten gevolge van het gevoerde toelatings- en opvangbeleid:

Om echter criminaliteit van asielzoekers in het kader van de maatschappelijke discussie over het asiel- en vreemdelingenbeleid als een nationaal probleem te presenteren waarover we ons ernstig zorgen zouden moeten maken, lijkt schromelijk overdreven. Uit ons onderzoek blijkt dat door asielzoekers in Nederland geïmporteerde ernstige en geweldadige criminaliteit zeer uitzonderlijk is. Aanhoudingen naar aanleiding van moord en doodslag of ernstig publiek geweld in de vorm van beroving en/of zware mishandeling van voorbijgangers hebben wij niet

aangetroffen. In welke mate zulke zeer ernstige geweldsmisdrijven elders in Nederland door asielzoekers zijn gepleegd, zal een uitgebreid onderzoek moeten uitwijzen. (...) Voorhands kan echter veilig worden geconcludeerd dat het crimineel gedrag bij asielzoekers voor een belangrijk deel te wijten is aan de leefsituatie waarin asielzoekers verkeren die in de opvangcentra verblijven. Die situatie is zo volstrekt anders dan de levensomstandigheden van enig andere bevolkingsgroep, dat iedere vergelijking mank gaat.²⁶⁹

Overigens blijkt uit een landelijk KLPD-rapport van de Dienst Nationale Recherche Informatie afdeling Onderzoek en Analyse²⁷⁰ dat naast Turkse, Marokkaanse, Antilliaanse en Surinaamse allochtonen, ook asielzoekers uit met name voormalig Joegoslavië, Afrika en Midden-Oosten relatief oververtegenwoordigd zijn in de verdachtenpopulatie van politiestatistieken:

waarbij Joegoslaven vooral vermogensdelicten plegen en personen van Afrikaanse herkomst naast vermogensdelicten relatief vaak de delicten: geweld en seksueel geweld. (...) De cijfers met betrekking tot het aandeel verdachten onder allochtone groeperingen laten een behoorlijke diversiteit zien tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Dit geldt zowel voor de zogenoemde traditionele groepen als voor de verschillende groepen nieuwkomers die zich, vaak na het doorlopen van de asielprocedure, in Nederland vestigden. Van de nieuwe herkomstgroepen die 3 tot 5 keer zijn oververtegenwoordigd in de verdachtenpopulatie wonen inmiddels 3 350.000 personen in Nederland. Ook in absolute zin begint dit dus een probleem te worden dat om aandacht vraagt.

De Landelijke Commissie Medische Aspecten (Commissie Smeets) heeft over de periode 1995 - 2000 een overzichtsstudie verricht over onder meer de gezondheidstoestand en medische consumptie van asielzoekers in samenhang met het asielbeleid (2004: 40 - 46). Zij concludeert evenwel dat zich grotendeels geen bijzondere afwijkingen voordoen bij asielzoekers ten opzichte van de algemene bevolking:

Uit deze onderzoeken komt naar voren dat er sprake is van een hoge frequentie en diversiteit van klachten, zowel op somatisch als op psychisch terrein. Bij vergelijking van de ernst van de klachten van asielzoekers met die van de algemene bevolking, vallen op somatisch terrein vooral infectieziekten op, en op psychisch terrein het posttraumatisch stress syndroom, ernstige depressiviteit en suïcidaliteit. Voorts valt op dat vele klachten samenhangen met actuele sociale factoren zoals het verblijf in een opvangcentrum. Uit deze kleinschalige studies in zeer heterogene populaties kunnen echter geen harde algemene conclusies worden ontleend. Een uitgebreide studie wordt thans uitgevoerd door het NIVEL en de Vrije Universiteit. Een recente publicatie over doodsoorzaken bij asielzoekers in de periode 1998-1999 in vergelijking met een Nederlandse standaardpopulatie, concludeert dat verdrinking, moord, doodslag en suicide in een belangrijke mate bijdroegen aan de verhoogde sterfte onder mannelijke asielzoekers. (...) ²⁷¹

Met betrekking tot de medische consumptie constateert de commissie dat uit een studie van het NIVEL is gebleken dat asielzoekers met gemiddeld 3,7 contacten per asielzoeker per jaar even frequent gebruik maken van de huisartsenzorg als de gemiddelde ziekenfondsverzekerde. Deze contacten duren echter gemiddeld 40% langer. Tijdens de hoorzittingen is door de respondenten gewag gemaakt van toenemende medische problematiek bij asielzoekers. Slechte gezondheidszorgsystemen in de herkomstlanden, gezondheidsrisico's van de vlucht zoals geweldservaringen en slechte hygiënische omstandigheden spelen daarbij een rol. Hiernaast vormen verblijf in de centra met de beperkte mogelijkheden en de beperkte privacy en de langdurige asielprocedure zelf gezondheidsbedreigende factoren. (...) ²⁷²

Tot de taken van de commissie behoorde ook een vergelijking met de situatie en het beleid in een aantal andere Europese landen, te weten Duitsland, Frankrijk, België, het Verenigd Koninkrijk, Spanje, Zwitserland en Zweden. De voornaamste conclusie van een in opdracht van de commissie uitgevoerde studie luidt dat beleid noch praktijk in deze landen significant afwijken van de situatie in Nederland. De commissie acht het daarom onwaarschijnlijk dat van de Nederlandse regelgeving en het Nederlandse beleid terzake een aanzuigende werking uitgaat. ²⁷³

Ten slotte blijkt uit onderzoek van het Risbo dat de omvang van illegale vreemdelingen (inclusief afgewezen en illegale asielzoekers) geschat wordt op een aantal dat ligt tussen de 112.000 en 163.000 (2002b: 6; Burgers & Engbersen, 1999: 271 - 277). Deze schatting wijkt niet veel af van de percentuele schattingen van illegalen in andere EU-landen, de VS en Canada. Het Risbo oordeelt dat de omvang van illegaliteit nauwelijks te beïnvloeden is:

Wanneer illegale vreemdelingen hun identiteit weten te verbergen en wanneer er weinig medewerking is van het land van herkomst zijn velen *de facto* onuitzetbaar. Illegale vreemdelingen zijn, met andere woorden, een inherent element geworden van internationale migratie."

Deze conclusie wordt voor een groot deel ondersteund door de vakgroep bestuurskunde en bestuursrecht van de Rijksuniversiteit Groningen (Winter e.a., 1999). Zij menen dat het terugkeerbeleid tot nu toe te weinig effectief is gebleken. Niettemin achten zij de terugkeer van illegale en afgewezen asielzoekers wel degelijk beïnvloedbaar door overheidsbeleid:

De kwaliteit van het Nederlandse terugkeerbeleid lijkt niet onder te doen voor de faciliteiten die andere EU-staten aanbieden. De Nederlandse overheid biedt de uitgeprocedeerde asielzoekers echter te veel mogelijkheden om zich te onttrekken aan gedwongen uitzetting [exit-opties als illegaliteit met financiële ondersteuning door gemeente of familie; hoop op een verblijfstitel vanwege het drie-jarenbeleid; mogelijkheden om door te procederen]. Zolang daarvan sprake is, zal van het terugkeerbeleid weinig terecht komen.²⁷⁴

Als oplossingen zien zij o.a. een korte procedure, het snel aankaarten van de terugkeeroptie, bewegingsruimte voor asielzoekers om identiteitspapieren te vergaren en een geloofwaardige dreiging met uitzetting.

Beoordelingen door asielzoekers

Over het Nederlandse asielbeleid is door de geïnterviewde asielzoekers de volgende beoordeling gegeven. De doelen van het asiel c.q. opvangbeleid zijn niet als zodanig bekend. Wel is het voor de asielzoekers duidelijk dat de regering sterk de nadruk legt op bewijsvoering van een asielzaak. Ook staat hen voor de geest dat asielzoekers geen problemen moeten maken in de samenleving omdat daarmee de acceptatie voor andere migranten wordt uitgehouden. Verder ervaren zij dat democratie als waarde belangrijk wordt bevonden. De geïnterviewde asielzoekers nemen waar dat er verschillende middelen voor de opvang worden ingezet. Het betreft onder meer op maat gesneden huisvesting, zelfstandige maaltijdbereiding, informatievoorziening, ziekenhuisvergoedingen en diverse activiteiten (computerlessen, bingo, voetbal, tafeltennis, tv, taalcursussen, muziek, gratis koffie/thee). Daarnaast onderscheiden zij mogelijkheden tot het ontvangen van bezoek, het organiseren van feesten en het volgen van opleidingen.

De beoordeling van de resultaten is wisselend negatief en positief. Zo vindt men het jammer dat er weinig sprekkuren beschikbaar zijn voor asielzoekers en dat de fysieke of telefonische bereikbaarheid van het opvangpersoneel beperkt is. Ook komt het nogal eens voor dat elektrische apparatuur uitvalt (tv's, centrale verwarming door overbelasting elektriciteitsnet). In bepaalde opvanglocaties is er slechts een gezamenlijke tv en een beperkte zenderomvang (geen schotelantennes om buitenlandse zenders op te vangen). Het meest moeilijke acht men echter de lange verblijfsduur in de opvangcentra. Een geïnterviewde heeft het gevoel in dit land 'vermoord' te worden door de lange tijd en onzekerheid over de uitkomsten van de asielaanvraag. Men vindt dat in Nederland veel regels zijn. Procedures duren hier altijd lang zowel bij een status, als bij een huis of rijbewijs. Iemand kan na vier jaar afgewezen worden, terwijl deze inmiddels diploma's heeft gehaald en de landstaal heeft geleerd. Het is daarom belangrijk dat asielzoekers van tevoren weten dat procedures lang duren. De verblijfstijden lopen in praktijk uiteen van anderhalf jaar tot vier jaar. Ook wordt uitgesproken dat een asielzoeker binnen het opvangsysteem te weinig als 'mens' wordt gezien in relatie tot de politieke problemen die in zijn land van herkomst spelen.

Anders luidt het oordeel over de veiligheid en sfeer binnen de diverse opvangcentra. Die ervaart men als rustig. Er doen zich geen spanningen voor. Ook buiten het centrum zijn er geen negatieve ervaringen. Men ondervindt geen echte discriminatie en weinig tot geen racisme. Wel zegt een geïnterviewde soms rare gezichtsuitdrukkingen waar te nemen die als onaardig worden opgevat. In grote steden heeft men daar minder last van omdat daar meer allochtonen dan autochtonen wonen. Volgens een geïnterviewde kan het begrip voor asielzoekers ook in kleinere steden bevorderd worden als asielzoekers zich maar gedragen volgens de fatsoensregels van het opvangland en zich in de cultuur en de mensen gaan verdiepen. Sommige asielzoekers maken problemen (diefstal etc.) waardoor de bevolking gaat generaliseren.

Er is waardering voor het democratisch gehalte van Nederland met zijn vele politieke partijen vergeleken met de eenpartijstaten waaruit men zelf afkomstig is. Daar dreigt altijd gevaar en ben je altijd bang. Er is hier een regering en een rechtssysteem. Ook vrijheid en verantwoordelijkheid voor mensen wordt gewaardeerd. Sommigen waarderen de asielopvang vanaf het begin als een goed systeem. Dit wordt toegeschreven aan het opvangbeleid en aan de inzet vrijwilligers, behulpzaamheid van mensen en aan het aanpassingsvermogen van asielzoekers zelf. Wel vindt men dat hier ook veel regels zijn. Ten slotte worden de beperkingen betreurd met betrekking tot het verrichten van reguliere arbeid door asielzoekers. Juist door werk zou de eigen positie gelijkwaardig kunnen worden gemaakt aan die van Nederlandse staatsburger.

HOOFDSTUK 6 ANALYSE VAN BEOORDELINGEN IN DUITSLAND, GROOT-BRITANNIË EN NEDERLAND EN IN VERGELIJKING

6.1 Inleiding.

In dit hoofdstuk keer ik terug naar het evaluatiemodel van Fischer en de uitwerking die ik daar in hoofdstuk 3 van heb gemaakt. De empirische gegevens verzameld en beschreven in de twee vorige hoofdstukken zullen nu overeenkomstig de ordening van Fischers beoordelingsniveaus aan een nader onderzoek worden onderworpen om de probleemstelling, vervolgens in het laatste hoofdstuk (7) te kunnen beantwoorden.

Niettemin zijn in de empirische hoofdstukken al delen van onderzoeksvraag 1 beantwoord en zijn er al bouwstenen aangedragen voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2. In hoofdstuk 4 is asielmigratie vanuit historisch perspectief belicht waarin het onderwerp meer als een verschijnsel dan als een sociaal probleem is benaderd. Verder is in kaart gebracht hoe de asielmigratie naar Europa zich de afgelopen twintig jaar ontwikkeld heeft. Hoofdstuk 5 behandelde vervolgens op welke wijze Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland door middel van beleid hebben gereageerd op massale asielmigratie die tussen 1990 en 2002 als een sociaal probleem werd ervaren. Met name is uiteengezet hoe de centrale overheden en andere actoren van deze drie staten ex post geoordeeld hebben over hun asiel(opvang)beleid, de bereikte resultaten en de mate waarin daardoor problemen rondom asielmigratie in deze periode zijn veranderd. Daarbij is weergegeven hoe de standpunten en argumentaties van de verschillende actoren zijn opgebouwd en in hun context naar voren zijn gebracht.

Een aantal vragen binnen onderzoeksvraag 1 en 2 is echter nog niet beantwoord. Zo zijn de beoordelingen van het opvangbeleid zelf per staat nog niet gestructureerd en beantwoord volgens de evaluatievragen die zich binnen elk van Fischers evaluatiefases bevinden. In het bijzonder de vraag in hoeverre centrale overheden en hun mede- of tegenspelers de inrichting en gevolgen van een overheidsbeleid kunnen evalueren in termen van oplosbaarheid is tot dusver niet beantwoord. Tot op welke hoogte deze actoren in hun evaluatieve uitspraken aandacht besteden aan de mate waarin bepaalde problemen door of ondanks overheidsbeleid al dan niet opgelost zijn, vormde immers een belangrijke bestuurskundige aanleiding voor onderwerp en probleemstelling.

Daarnaast zal de scheidslijn overschreden worden die een meer afstandelijke, indirecte evaluatie door centrale overheden en andere actoren als evaluatoren afgrenst van een meer persoonlijke evaluatie door de scribent als evaluator. Enerzijds zal ik dat doen door de evaluaties in de drie EU-staten niet alleen te ordenen en te vergelijken volgens Fischers evaluatiemodel, maar ook af te zetten tegen een grofmazige inventarisatie van het opvangbeleid van vijftien EU-staten tussen 1990 en 2002 en ander onderzoek. Het betreft hier een analyse van empirische gegevens die ik op basis van verschillende bronnen heb samengesteld. De empirische gegevens, d.w.z. een inventarisatie van het opvangbeleid (doelen, instrumenten), probleempcepties en resultaten van vijftien EU-staten zijn te vinden in Bijlage II. Anderzijds probeer ik een meer onafhankelijk oordeel over de evaluaties van het asiel(opvang)beleid te ontwikkelen door te zoeken of de empirische en normatieve uitkomsten aansluiten bij een aantal normatieve benaderingen. Ten slotte, rond ik dit hoofdstuk af met een oordeel over de mate van oplosbaarheid van asielmigratie. Daarbij zal ook aandacht geschonken worden aan de vraag in hoeverre massale asielmigratie in EU en mondiaal verband oplosbaar is.

Dit hoofdstuk is op de volgende wijze ingedeeld. In paragraaf 6.2., 6.3 en 6.4 worden achtereenvolgens de beoordelingen van centrale overheden en medespelers in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland onder de loep genomen. Er wordt nu gekeken hoe de in hoofdstuk 5 uitgeschreven en geparafraseerde standpunten en argumentaties geduid kunnen worden tegen de achtergrond van Fischers vier evaluatiefases. Aan de hand van de beantwoording van de verschillende evaluatievragen worden de oordelen geordend en becommentarieerd op de aard van argumenten en empirische ondersteuning. De belangrijkste aspecten in de uitkomsten worden geordend naar de vier evaluatiefases in beeld gebracht door middel van een tabel. Tevens zal de argumentatie schematisch

worden samengevat.

Vervolgens vindt er een vergelijkende analyse plaats van de beoordelingen van het asiel(opvang)beleid zoals die door diverse actoren in de drie EU-staten zijn gemaakt (par.6.5.1 tot en met 6.5.4). Ook bij deze internationale vergelijking zullen de evaluatiefases van Fischer worden toegepast, zij het op een meer globale en lossere manier. Hier wordt vooral gekeken hoe de uitkomsten in de oordelen van de actoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland zich tot elkaar verhouden én hoe de bewijsvoering zich verhoudt met empirische gegevens over asielmigratie en opvangbeleid in andere EU-staten. Bovendien zullen de uitkomsten (standpunten, argumenten, empirische onderbouwing) ook geconfronteerd worden met een aantal normatieve zienswijzen. Ten slotte wordt dan in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk (6.5.5) geprobeerd om een antwoord te geven op de vraag in welke mate een maatschappelijk probleem als asielmigratie in de drie EU-staten opgelost is en opgelost kan worden in EU en mondiaal verband.

6.2 Analyse van de beoordeling van het Duitse opvangbeleid

6.2.1 Technische verificatie van het Duitse opvangbeleid

Zoals hoofdstuk V laat zien neemt de Duitse federale overheid (BMI), gesteund door de regeringsfracties en een groot deel van de oppositie, het standpunt in dat een deel van de doelen door het ingezette asielbeleid op basis van een politiek compromis ('Asylkompromiss') zijn gerealiseerd. Zo is volgens haar de aanvankelijke omvang van de asielmigratie aanzienlijk gereduceerd en heeft het beleid er niet toe bijgedragen dat echte vluchtelingen gehinderd worden om toevlucht te vinden in Duitsland. Voorts is het aantal asielzoekers dat een oneigenlijke asielverzoek indient verminderd. Ook is een groot gedeelte van de duur en wachttijden van de asielprocedures teruggebracht. Tegelijkertijd erkent de Duitse overheid dat de wachttijden van beroepszaken in eerste aanleg verdubbeld zijn en de gemiddelde duur van procedures is toegenomen. Dit directe effect wordt als inhumain beoordeeld. Een dergelijke kwalificatie speelt zich eigenlijk af op andere evaluatiefases (systeemvindicatie en rationele sociale keuze). Ik kom dan ook bij de bespreking van die evaluatiefases op deze beoordeling terug. De Duitse overheid laat zich echter niet uit over de mate waarin de kwaliteit van de opvangvoorzieningen (onderdak, verstrekkingen etc.) is gehandhaafd en er neveneffecten zijn ontstaan als gevolg van het beleid. Opvallend is ook dat bij de beoordeling van de beleidsprogramma's en de gerealiseerde effecten geen strikt onderscheid gemaakt wordt tussen de bijdrage van het opvangbeleid en het toelatingsbeleid. Beide factoren worden min of meer als een mix verantwoordelijk geacht voor de resultaten. De beleidstheorie - restrictief toegangsbeleid gecombineerd met een deelstatelijk geregisseerd integraal en halfgesloten opvangregiem - is dan ook voor de Duitse overheid grotendeels overleefd. Wel zijn de beleidsinstrumenten tussen 1990 - 2002 veranderd om die doelstellingen effectiever/efficiënter te bereiken. Zo is na het Asylkompromiss eerst het toelatingsbeleid door hervormingen van de Grondwet en aanpassingen in het Duitse vreemdelingenrecht (o.a. veilige landen, derde veilige landen) qua beleidsinstrumentarium veranderd. Daarna en later zijn aanpassingen gepleegd in de federale en deelstatelijke opvangregelingen die onder meer tot een lager niveau aan financiële, materiële en immateriële verstrekkingen leidde (1^e en 2^e aanpassing van de Asylbewerberleistungsgesetz.o.a na een korte stijging in asielverzoeken in 98/99).

Deze evaluatie op federaal niveau verschilt niet veel van de beoordelingen van overheidsfunctionarissen die ik in de deelstaat Beieren heb gesproken. Wel bevestigen zij daar expliciet dat de kwaliteit van opvangvoorzieningen in het algemeen constant en menswaardig is gebleven, ook al is er dan ingeteerd op sociale begeleiding van asielzoekers en de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt. Tevens wijzen zij op de invloed die externe omstandigheden kunnen hebben op de uitkomsten (afname van asielmigratie in herkomstlanden, gunstige sociaal-economische ontwikkelingen elders)

Andere actoren zoals de ngo's en toezichtorganen komen gedeeltelijk tot een andere beoordeling van de bereikte resultaten ten opzichte van de beoordeling door de Duitse overheid.

Het Rode Kruis bijvoorbeeld onderschrijft wel de reducering van de asielmigratie door het Duitse asielbeleid, maar wijst tegelijkertijd op de samenhang met internationale ontwikkelingen (af- en toename van oorlogen, armoede, milieurampen, bevolkingsgroei etc.). Als neveneffect van dit 'afschrikingsbeleid' is echter illegale asielmigratie toegenomen. Tevens acht zij dat op bepaalde aspecten de kwaliteit van de leefomstandigheden voor asielzoekers achteruit is gegaan: financiële verstrekkingen zijn verlaagd, kwaliteit van het voedsel is verslechterd en de toegang tot onderwijs en arbeidsmarkt is in praktijk versperd. Volgens een andere ngo (Innere Mission) zouden er ook grote kwaliteitsverschillen tussen typen opvangvoorzieningen bestaan, hetgeen door overheidsfunctionarissen sterk gerelativeerd wordt. Ook een dergelijke kwalificatie verwijst naar een andere evaluatiefase (rationele sociale keuze) omdat hier de vraag of ongelijke behandeling terecht is aan de orde wordt gesteld.

De relatie tussen het asielbeleid en de verslechterde levensomstandigheden van asielzoekers wordt ook gedeeld door de interdepartementale Criminaliteitscommissie. Genoemde actoren laten zich evenwel niet uit over de mate waarin het aantal oneigenlijke asielverzoeken en wachttijden van de procedures daadwerkelijk gereduceerd is.

Asielzoekers zelf doen geen uitspraken over de daling van asielmigratie en oneigenlijke asielverzoeken als uitkomsten van het gevoerde beleid. Wel geven zij in het algemeen een positieve beoordeling van de kwaliteit van de opvangvoorzieningen, verstrekkingen en de wachttijden. De resultaten worden toegeschreven aan een combinatie van opvang- en toelatingsbeleid en ander (overheids)beleid. Niettemin veroorzaakt het ingezette opvangbeleid ook negatieve resultaten zoals kwaliteitsverschillen in opvangaccommodaties, overbezetting, geringe informatie en lawaai-overlast.

Als nu naar de redenering in de beoordelingen van de Duitse overheid gekeken wordt dan valt op dat deze qua *vorm* (geldigheid) wel voldoet, maar niet qua inhoud. De redenering in de beoordelingen van de andere actoren heeft inhoudelijk meer *overtuigingskracht*. Als ik nu de redenering van de overheid reconstrueer dan luidt deze in gesimplificeerde vorm:

Bi (positieve effecten) zijn deels het geval,
omdat Ai (Duitse beleidsprogramma's voor opvang en toelating) vooraf is gegaan aan Bi,
dus Ai d.w.z. het overheidsbeleid heeft op die aspecten zeker het beoogde en gewenste effect gehad.

Wanneer daar de volgende impliciete veronderstelling aan wordt toegevoegd dan is deze redeneervorm op zich juist (sluitend):

als B samenhangt of overeenkomt met de doelstellingen van A en in tijd na A komt,
dan is B in het algemeen veroorzaakt door A.

Echter inhoudelijk gezien hoeft deze redenering niet automatisch waar te zijn. Het zou immers kunnen betekenen dat ander beleid of externe omstandigheden tot deze resultaten hebben geleid. Als dat het geval is dan zou er sprake zijn van een drogreden in de beoordeling van de overheid: *erna*, dus *erdoor* (post hoc ergo propter hoc). Daar wijzen de andere actoren (ngo's, maar ook Die Grünen, wetenschappers) ook op. Zij bouwen in hun beoordeling het voorbehoud in dat externe omstandigheden - internationale asielmigratie, gunstige economische ontwikkelingen elders, veerkracht van asielzoekers zelf - (mede)verantwoordelijk zijn voor de resultaten. Bovendien wijzen zij op neveneffecten (kwaliteitsverschillen, illegale migratie, oplopen wachttijden) die de vermeende beleidsresultaten sterk relativeren. Deze nuanceringen blijven in de beoordeling van de Duitse overheid meestal achterwege. Natuurlijk kan echter ook bij de niet-overheidsactoren de vraag gesteld worden hoe zij zo overtuigd zijn dat externe omstandigheden en ander beleid eveneens een rol spelen. Kunnen zij dat onderbouwen of vormt hun standpunt eerder een maatschappelijke of politieke profilering van de eigen identiteit tegenover achterban en financieringsbronnen?

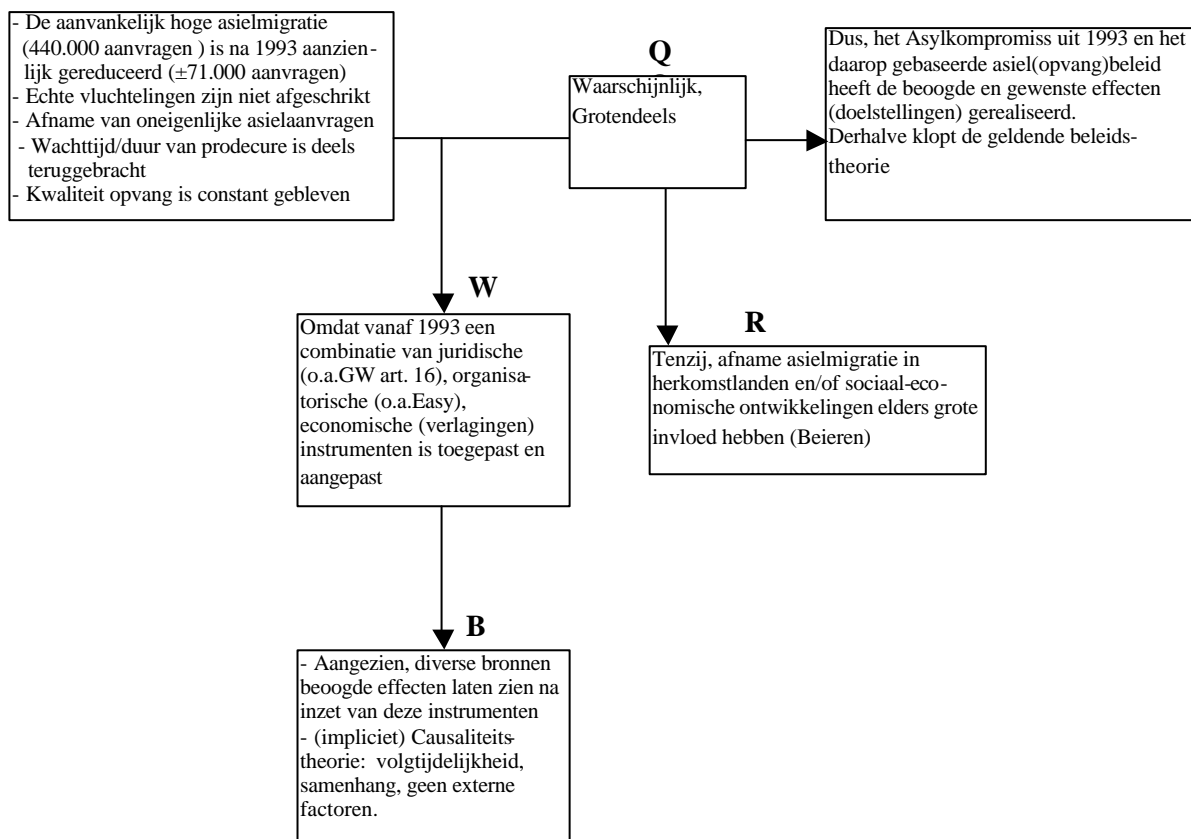
De *empirische onderbouwing* in de beoordelingen van de diverse actoren is betrekkelijk wisselend. Zo verwijst de Duitse overheid naar asielstatistieken over omvang, verblijfsduur, bezetting etc. terwijl ngo's naast deze statistieken merendeels verwijzen naar ervaringen, incidenten of indrukken. De Criminaliteitscommissie baseert haar beoordeling daarentegen op criminaliteitsstatistieken. Er wordt echter in het algemeen niet verwezen naar beleidsevaluaties of onderzoeksrapporten die het verband tussen resultaten en beleidsprogramma's hebben onderzocht (bijv. kosten-batenanalyses).

Ten slotte valt in de beoordelingen bij dit evaluatieniveau op dat er grotendeels wel *overeenstemming*

bestaat over de reductie van asielmigratie in Duitsland, de gedeeltelijke toenames van wachttijden in de procedure en de rol die het asielbeleid daarin mede speelt. Maar er is geen overeenstemming over de kwaliteit van leefomstandigheden voor asielzoekers, de aard en omvang van neveneffecten en de onder- of overwaardering van bepaalde doelstellingen. De niet-overheidsactoren staan veelal gereserveerd tegenover de huidige doelstellingen en missen alternatieve doelstellingen en middelen. Daarmee wordt duidelijk dat een retrospectieve evaluatie van het Duitse asiel(opvang)beleid, haar resultaten en de mate waarin asielmigratie als probleem is of kan worden aangepakt afhankelijk is van beoordelingen in andere evaluatiefases. De volgende evaluatiefase van situationele rechtvaardiging geeft daar meer inzicht in.

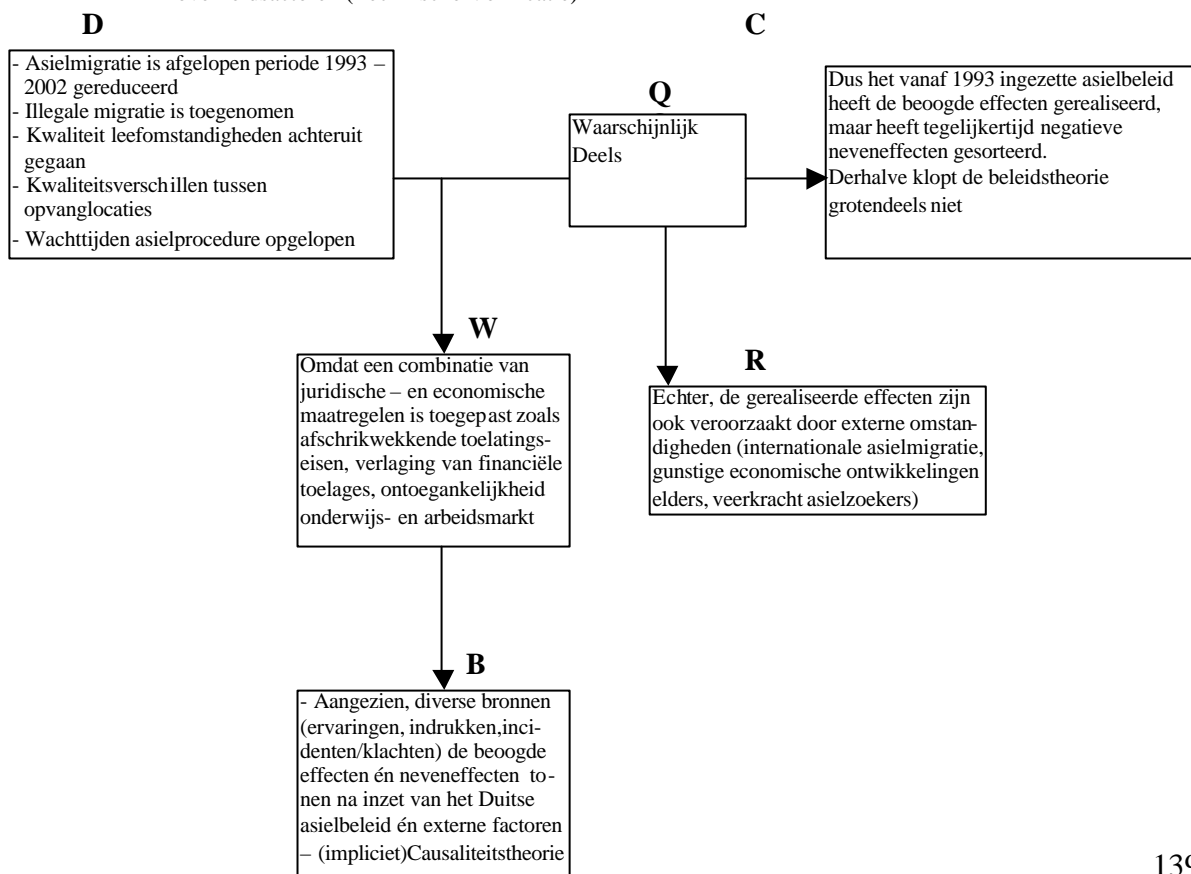
Figuur 6.1.1 en 6.1.2 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Technische Verificatie' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.1 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Duitse overheid (Technische Verificatie)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerleggend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.2 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Duitse niet-overheidsactoren (Technische Verificatie)



6.2.2 *Situationele rechtvaardiging van het Duitse opvangbeleid*

Het lijkt er op dat de Duitse overheid de doelstellingen van het asiel(opvang)beleid na 1993 nog steeds relevant achtte ten opzichte van de als problematisch beschouwde asielmigratie naar Duitsland.

De doelen hebben na het Asylkompromiss geen veranderingen ondergaan. In de beoordeling wordt duidelijk dat de overheid de omstandigheden rondom asielmigratie vond verbeteren ook al beoordeelde zij de situatie nog steeds negatief. Daardoor was er voor haar geen aanleiding om de doelen te wijzigen omdat het beleid immers aantoonde effect te hebben op het probleem. Er werden dan ook geen alternatieve doelstellingen opgeworpen, terwijl de doelstellingen ook niet strijdig werden geacht met hogere doelen, uitgangspunten of waarden. De doelen bleven gericht op bescherming bieden aan echte vluchtelingen, oneigenlijke asielmigratie tegengaan, verkorting van procedures en een tijdelijk en voldoende verzorgd opvangsysteem. Hoewel zij achteraf niet expliciet uitspreekt dat de probleemsituatie een doelwijziging overbodig maakte geeft de Duitse overheid wel aan dat het asielbeleid heeft geleid tot een drastische continue daling van oneigenlijke asielmigratie en tot een 'maatschappelijke ontspanning' ondanks een gemiddelde toename van (beroeps)procedures en een grillig verloop van negatieve houdingen jegens vreemdelingen. Deze situatie was anders in 1992/1993 toen de Duitse overheid (zowel federaal, deelstatelijk als lokaal) zich door de toename geconfronteerd zag met 'nauwelijks op te lossen problemen' zoals een overbelaste opvangcapaciteit, hoge economische kosten, afnemende acceptatie onder de bevolking en langdurige, onmenswaardig geachte asielprocedures. Ook toen er in 1995 en 2001 weer korte tijd een stijgende trend in asielmigratie zichtbaar was bleken deze omstandigheden geen reden te zijn om de doelstellingen bij te stellen. Nieuwe omstandigheden (tijdelijk toenemende asielmigratie, arbeidstekorten, negatief migratiesaldo) hebben met brede parlementaire steun wel geleid tot wijzigingen in het beleidsinstrumentarium zoals verlaging in financiële toelages en een beperkte verruiming van arbeidsmogelijkheden (zie technische verificatie). Een wijziging op doelniveau om asielzoekers naar aanleiding van de discussie over immigratie (Duitsland als Zuwanderungsland) te laten integreren door directe toegang tot de arbeidsmarkt kreeg weinig politieke steun. De Duitse overheid oordeelde in 2001 dat alleen een verruiming van arbeidsmogelijkheden voor asielzoekers niet zou leiden tot meer asielmigratie. Een oordeel dat bestreden werd door de huidige oppositie (CDU/CSU) die met de aanpassing op instrumentniveau het asielprobleem zag verergeren wat eerder succesvol door het beleid van de christen-democraten was bestreden.

Andere actoren oordelen echter dat er wel degelijk aanleiding was om de asieldoelstellingen gedeeltelijk aan te passen aan de veranderde omstandigheden. Zo oordeelt de ngo Rode Kruis dat het afwerend asielbeleid geleid heeft tot het verergeren van verwante sociale problemen als xenofobie, sociale uitsluiting, illegaliteit en stigmatisering van asielzoekers, terwijl asielmigratie en de maatschappelijke gevolgen een onvermijdelijke last opleveren voor zowel de regio's rondom de herkomstlanden als de Europese bestemmingslanden. De multiculturele samenleving en Duitsland als immigratieland zijn onomkeerbare feiten geworden. Dus de afschrikking van oneigenlijke asielmigratie zou vervangen moeten worden door alternatieve doelstellingen als de verzachting van de oorzaken van asielmigratie, verruiming van de mogelijkheden tot migratie en integratie (toegang tot de arbeidsmarkt en onderwijs, verstrekkingen aan afgewezen asielzoekers) en de harmonisatie van het asielrecht in internationaal verband. Ook vanuit wetenschappelijke hoek blijkt deze zienswijze te worden gedeeld (Köln, Leipzig). Dergelijke kritiek laat zien dat de evaluatie zich eigenlijk al verplaatst naar andere evaluatiefases - de ondersteuning van het beleid aan het maatschappelijk systeem (Systeemvindicatie) en het ideale type samenleving (Rationele Keuze). Dit zal in de volgende paragraaf verder aangekaart worden. Tegelijkertijd erkennen ngo's als het Rode Kruis en Innere Mission en wetenschappers dat de als problematisch ervaren sociale spanningen rondom asielmigratie in de Duitse samenleving door het beleid zijn verminderd. Volgens de gesproken opvangmanagers geldt deze vermindering ten gevolge van het ingezette beleid ook voor de sociale spanningen in de opvangcentra zelf, hetgeen grotendeels ook door asielzoekers wordt gedeeld. Bij deze laatste actoren is echter onbekend in hoeverre de doelen aansluiten op de probleemsituatie van asielmigratie.

De redenering van de overheid op dit evaluatieniveau is te reconstrueren in de volgende gesimplifi-

ceerde *vorm*:

Ai (doelen van het Duitse asielbeleid) komen nog steeds grotendeels overeen met Bi (de omstandigheden waarop de doelen gericht zijn en die negatief gewaardeerd worden)

Ai is daarnaast niet in strijd met Ci (hogere doelen, regels en rechtsbeginselen van Duitse overheidsbeleid).
dus Ai is nog steeds relevant.

Als daar de volgende impliciete veronderstelling aan wordt toegevoegd dan is deze redenering qua vorm geldig:

Als A overeenkomt met B en B eigenschap D (afname x, toename y, verschil p, stabilisatie q) vertoont,
terwijl bij eigenschap D waardering E (te weinig verminderd of opgelost, onaanvaardbaar) over B is gerechtvaardigd
en A is niet in strijd met C,
dan is A relevant.

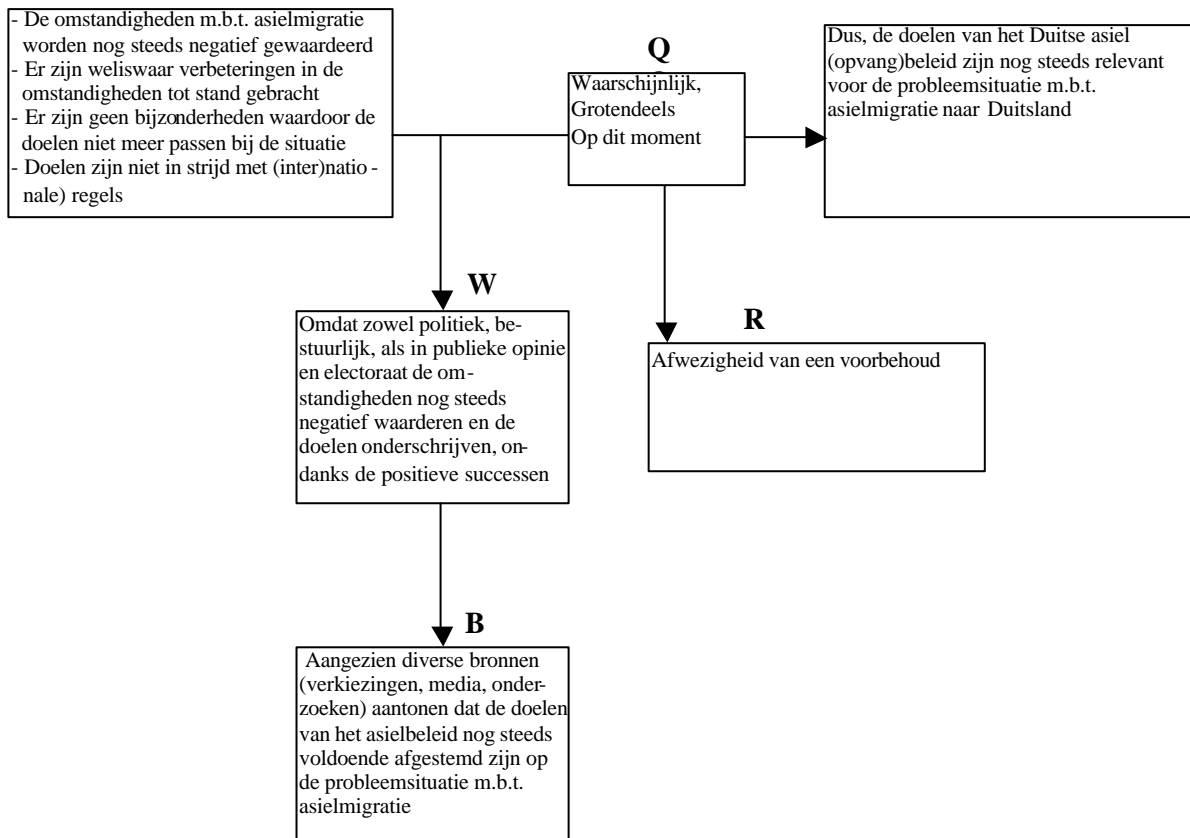
Qua vorm is deze redenering redelijk kloppend, maar qua inhoudelijke *overtuigingskracht* kunnen er vraagtekens bij geplaatst worden. De overheid schijnt te willen uitdrukken dat de omstandigheden rondom asielmigratie weliswaar in positieve richting zijn veranderd, maar dat omwille van de negatieve politieke en maatschappelijke waardering en een mogelijke terugval, voortzetting van beleid noodzakelijk blijft. Frappant is echter dat de overheid in haar beoordeling geen waarderingsnorm benoemt wanneer deze omstandigheden minder erg zijn (bijvoorbeeld bij 80.000 asielaanvragen per jaar) en welke actoren op welke wijze bij deze waardering zouden moeten worden betrokken (alleen overheid of ook niet-overheidsactoren). Daarmee samenhangend is de vraag of de analogie-redenering in de beoordeling nog wel klopt. Zijn de omstandigheden niet zodanig gewijzigd dat het tegengaan van asielmigratie tot het oplossen van het verkeerde probleem ('error of the third kind') is verworpen? (Dunn, 1994: 151). Daar wijzen natuurlijk met name ngo het Rode Kruis en wetenschappers op. Zij accepteren de immigratiesamenleving inclusief asielmigratie en pleiten o.a. voor een integratiebeleid en bestrijding van vreemdelingenhaat. Echter zij lijken in hun beoordelingen de maatschappelijke waarderingsnorm weer te veronachtzamen. Zou het kunnen zijn dat niet het verkeerde probleem wordt opgelost, maar dat er meer andere doelen moeten worden ingesloten?

De *empirische onderbouwing* van de beoordeling hier komt overeen met die van de evaluatiefase van technische verificatie. Het gaat bij de overheid hoofdzakelijk om statistieken, onderzoeks- en adviesrapporten, bij wetenschapsbeoefenaren om rapporten, terwijl het met name bij ngo's vooral om ervaringen en indrukken gaat die men heeft opgedaan bij asielzoekers. Mediaberichten spelen voor alle actoren ook een belangrijke rol bij de onderbouwing.

Opvallend is dat er tot op bepaalde hoogte bij alle betreffende actoren *overeenstemming* is over de verandering van omstandigheden. De asielmigratie is in omvang verminderd, sociale spanningen zijn afgenomen, xenofobie is als attitude desondanks in een bepaalde grillige mate blijven bestaan. De verschillen ontstaan wanneer bepaalde ontwikkelingen door vooral niet-overheidsactoren als een probleem worden aangemerkt - sociale uitsluiting en stigmatisering van asielzoekers - en er wordt aangedrongen op vervanging van sommige doelstellingen (tegengaan van oneigenlijke asielmigratie) door alternatieve doelstellingen. De Duitse overheid blijkt echter de bestaande doelen nog steeds passend te vinden bij de huidige probleemsituatie. Afgevraagd kan worden in hoeverre de Duitse overheid belang stelt in het welzijn c.q. humane bejegening van asielzoekers als zodanig.

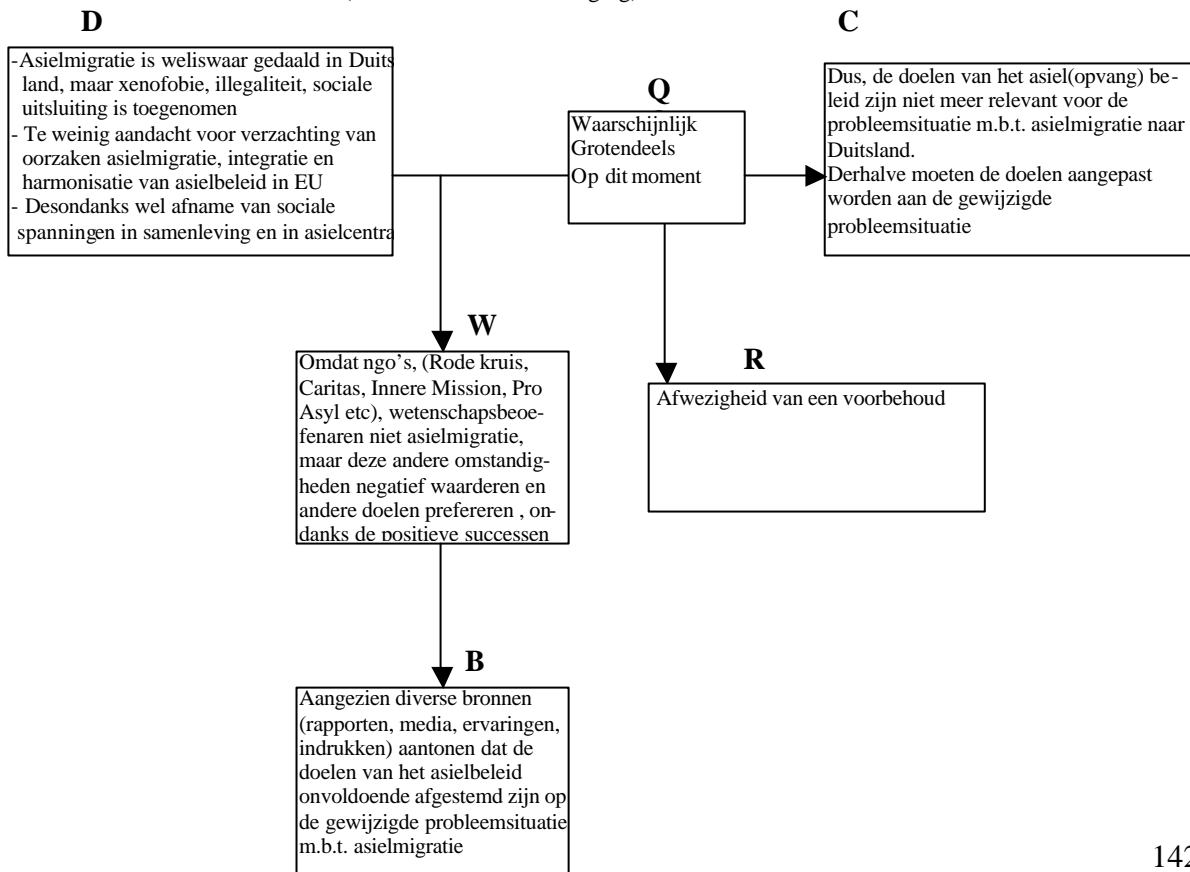
Figuur 6.1.3 en 6.1.4 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid bezien vanuit de evaluatiefase 'Situatiele Rechtvaardiging' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.3 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Duitse overheid (Situatieve Rechtvaardiging)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerlegend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.4 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Duitse niet-overheidsactoren (Situatieve Rechtvaardiging)



6.2.3 *Systeem vindicatie van het Duitse opvangbeleid*

Terugkijkend oordeelt de Duitse overheid (BMI) kennelijk dat het asielbeleid (doelen) voor 1993 geen bevorderende bijdrage heeft geleverd aan de fundamentele waarden of belangen van de Duitse samenleving. Dat oude beleid was niet voldoende toegesneden op de komst van zulke grote aantallen asielmigranten (440.000 in 1992) naast Aussiedler en 'Ossi's', hetgeen leidde tot een 'crisis van het asielrecht'. Er werd gesproken over nauwelijks meer op te lossen problemen voor de bondsstaat zelf, maar ook voor de deelstaten en de gemeenten die met de concrete omvang en opvang van de asielmigratie geconfronteerd werden. Die kregen te maken met problemen van werkgelegenheid, onderwijs en huisvesting. Daarnaast taande de maatschappelijke acceptatie voor mensen die een beroep deden op politiek asiel. Negatieve houdingen van de Duitse bevolking jegens (asiel)migranten waren toegenomen geflankeerd door politiek extremisme. Bovendien had de asielomvang negatieve maatschappelijke consequenties voor de duur van de asielprocedures die niet alleen bezwarend werkten voor asielzoekers maar ook een aanzienlijke vergroting van organisatorische, economische en sociale kosten betekenden voor de Duitse staatsburgers. Lange procedures zouden ten slotte de aantrekkingskracht van politiek asiel als migratiemotief in stand houden. Daarentegen voerde het aangepaste asielbeleid belichaamd door het Asylkompromiss vanaf 1993 juist tot positievere maatschappelijke effecten, bevorderend voor de waarden van de Duitse samenleving. Asielmigratie naar Duitsland is aanzienlijk afgenomen hetgeen geleid heeft tot een maatschappelijke 'ontspanning'. Met de aanduiding 'ontspanning' lijkt de overheid te doelen op de vermindering van de druk op het opnamevermogen van de samenleving. De maatschappelijke acceptatie voor het gevoerde asielbeleid is eveneens toegenomen en contacten en vriendschappen tussen Duitse staatsburgers en migranten zijn geïntensiveerd. Toch worden na 1993 ook een aantal negatieve maatschappelijke (neven)effecten van het beleid opgemerkt. Zo neemt de Duitse overheid waar dat negatieve attitudes/angst onder Duitsers jegens vreemdelingen c.q. asielmigranten een op- en neergaande beweging vertoont, dat asielprocedures c.q. beroepsprocedures gemiddeld nog steeds lang duren en dat illegaliteit en mensenhandel zijn toegenomen.

Andere actoren betwisten de negatieve maatschappelijke effecten van de situatie voor 1993 niet. Maar zij sommen aanzienlijk meer negatieve maatschappelijke effecten op die door het Asylkompromiss en het daaropvolgende asiel(opvang)beleid zijn voortgebracht.

Door het Rode Kruis wordt er bijvoorbeeld op gewezen dat het Asylkompromiss het maatschappelijke klimaat jegens migranten heeft verslechterd, angst voor vreemdelingen en vijandbeelden heeft aangewakkerd en de isolatie, sociale uitsluiting en illegaliteit van etnische groepen heeft versterkt. Een mening die deels onderschreven wordt door wetenschapsbeoefenaars omdat zij observeren dat ten gevolge van het asielbeleid etnocentrische oriëntaties in Duitsland niet gemarginaliseerd zijn en politieke radicalisering in de marge toeneemt. Daarentegen achten zij dat de verspreiding van etnocentrisme afneemt en dat Duitsland qua aanwezigheid van etnocentrisme niet of zelfs gunstiger afwijkt dan andere EU-staten. Het Rode Kruis meent dat niet alle negatieve maatschappelijke effecten dankzij het Duitse asielbeleid zijn veroorzaakt. Volgens haar gaat het bij (asiel)migratie ook om onvermijdelijke maatschappelijke ontwikkelingen die nu eenmaal nadelige maatschappelijke effecten (concurrentie om arbeidsplaatsen, woningen, deelname aan het onderwijssysteem, diverse wereldbeschouwingen, culturen en religies etc.) met zich meebrengen. Ook deze waarneming wordt gedeeld door wetenschapsbeoefenaars die zowel de positieve als de negatieve effecten ten dele toeschrijven aan onvermijdelijke sociale veranderingsprocessen als denationalisering, pluralisering en dynamisering. Wel erkent het Rode Kruis dat de regeringsmaatregelen geleid hebben tot een betere aanvaarding van (asiel)migratie onder de Duitse bevolking.

Wetenschapsbeoefenaars noemen zelfs dat asielmigratie door de samenleving gezien als politiek probleem sterk is afgenomen naast een aanzienlijke daling van etnocentrische vergrijpen. Een dergelijk positief maatschappelijk effect wordt ook onderschreven door opvangmanagers. De laatsten wijzen er tevens op dat asielmigratie, het asielbeleid en de veroorzaakte koopkracht hebben bijgedragen aan een vergroting van de binnenlandse afzetmarkt.

Andere actoren ten slotte zoals de onafhankelijke overheidscommissie voor veiligheid nemen waar dat er vergeleken met het aandeel van de Duitse bevolking een relatief hoog en stabiel aandeel asielmigranten tussen 1990 en 1999 betrokken blijkt te zijn bij criminaliteit (winkeldiefstal,

zwartrijden, vervalsing, drugshandel, overtreding van vreemdelingrechtelijke voorschriften). Een deel van deze ongunstige maatschappelijke effecten wordt toegeschreven aan het restrictieve asielbeleid waardoor met name de verslechterde leefsituatie van gedoogde asielzoekers zou noodzaken tot crimineel gedrag. Ook ngo het Rode Kruis bevestigt deze negatieve maatschappelijke effecten. Opvangmanagers daarentegen relativeren misdrijven door asielzoekers omdat zij percentueel niet zouden afwijken van het aandeel gepleegde misdrijven door de Duitse bevolking.

Asielzoekers beoordelen de samenleving van het bestemmingsland in het algemeen als veilig, respectvol en met kansen voor de toekomst. Deze aan verscheidene factoren toegeschreven positieve maatschappelijke effecten worden soms vergezeld door negatieve maatschappelijke effecten zoals ongunstig non-verbaal gedrag jegens moslims.

In gesimplificeerde *vorm* ziet de redenering in de beoordeling van de maatschappelijke effecten er als volgt uit:

Bi (positieve maatschappelijke effecten) is grotendeels het geval,
omdat Ai (beleidsprogramma's voor opvang en toelating) na 1993 vooraf is gegaan aan Bi,
dus Ai ondersteunt Di (de waarden en belangen van de Duitse samenleving achter het asielbeleid)
Ci (negatieve maatschappelijke neveneffecten) is deels eveneens het geval na inzet van Ai
Ci is minder belangrijk dan Bi
dus neutraliseert Ci niet Bi

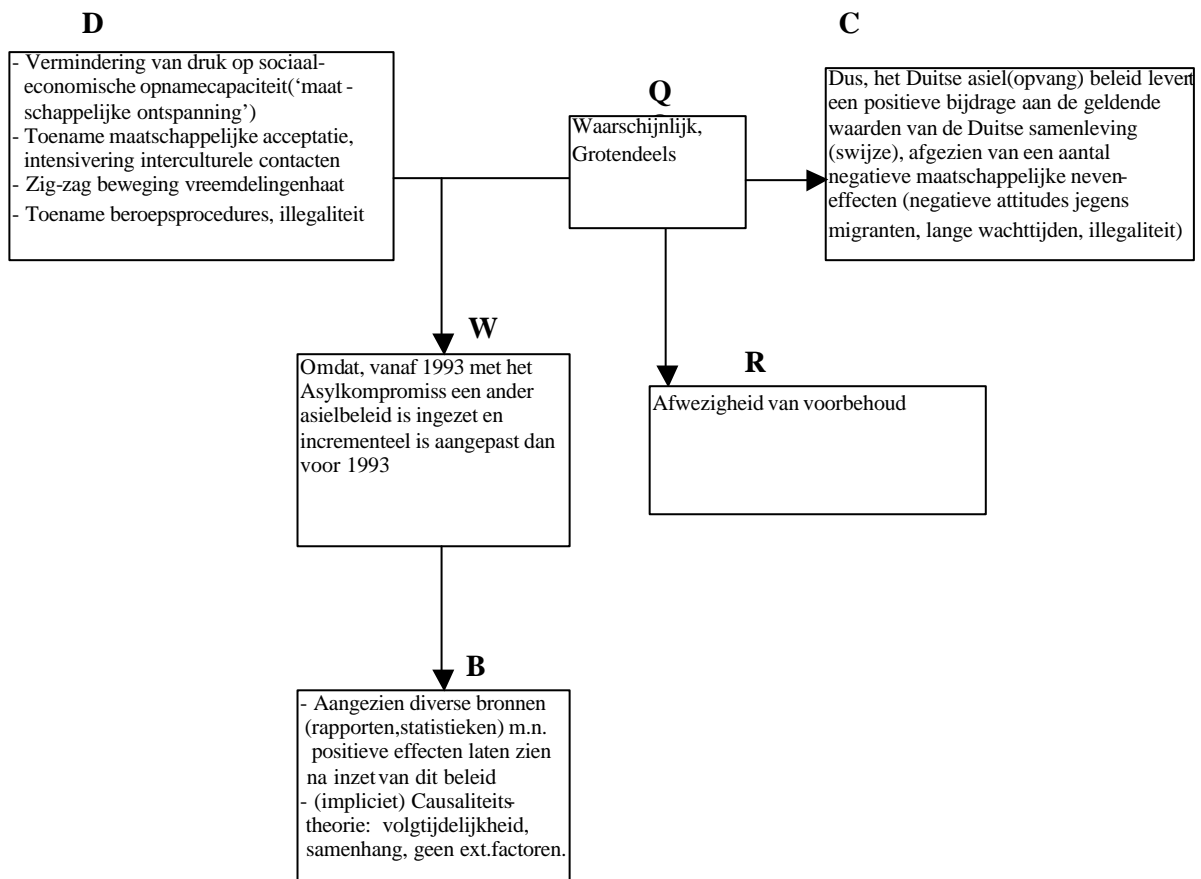
Als hier de verzwegen veronderstelling aan wordt toegevoegd dan ziet de redenering er qua vorm sluitend uit:

Als B in tijd na A komt dan is B in het algemeen veroorzaakt door A
Als B overeenkomt met D is waardering E gerechtvaardigd over B
Als C overeenkomt met D is waardering F gerechtvaardigd over C
Terwijl waardering E belangrijker is dan F

Evenals in de technische verificatie-fase wordt hier een oorzaak-gevolg redenering toegepast, maar de redenering wordt verder aangevuld op basis van analogie en waarderingsregels. Het is echter de vraag of de redenering inhoudelijk *overtuigend* is. De overheid gaat er in haar beoordeling nogal voetstoots van uit dat zowel de positieve als de negatieve maatschappelijke (neven)effecten toegeschreven kunnen worden aan het asielbeleid. Het zijn ook hier ngo's en wetenschappers die wijzen op de invloed van externe omstandigheden - maatschappelijke ontwikkelingen, ander beleid - op deze maatschappelijke effecten. Vervolgens, klopt de overeenkomst van de positieve maatschappelijke effecten inderdaad met de waarden en belangen van de Duitse samenleving? Wie en vooral hoe is dat getoetst? Heeft de overheid aanwijzingen of indicatoren (tekens) benoemd waaraan kan worden afgelezen in hoeverre de waargenomen effecten voldoen aan de geldende waarden of belangen? Ten slotte kan afgevraagd worden of de mate van waardering van de positieve maatschappelijke effecten boven de negatieve maatschappelijke effecten geëxpliciteerd en onderbouwd is en gedeeld wordt door andere actoren (maatschappelijke organisaties, publieke opinie, kiezers). De waarderingsmaatstaven zijn niet uitdrukkelijk gegeven. In de beoordelingen van niet-overheidsactoren komt veelal naar voren dat het asielbeleid heeft bijgedragen aan een vijandelijk maatschappelijk klimaat jegens migranten en vreemdelingen in het algemeen, al wordt dat effect ten opzichte van andere EU-landen ook weer gerelativeerd. Het lijkt er in ieder geval op dat de overheid de waarde van beheersbaarheid en stabiliteit in de samenleving vooropstelt, terwijl andere actoren de bejegening van nieuwkomers laten prevaleren.

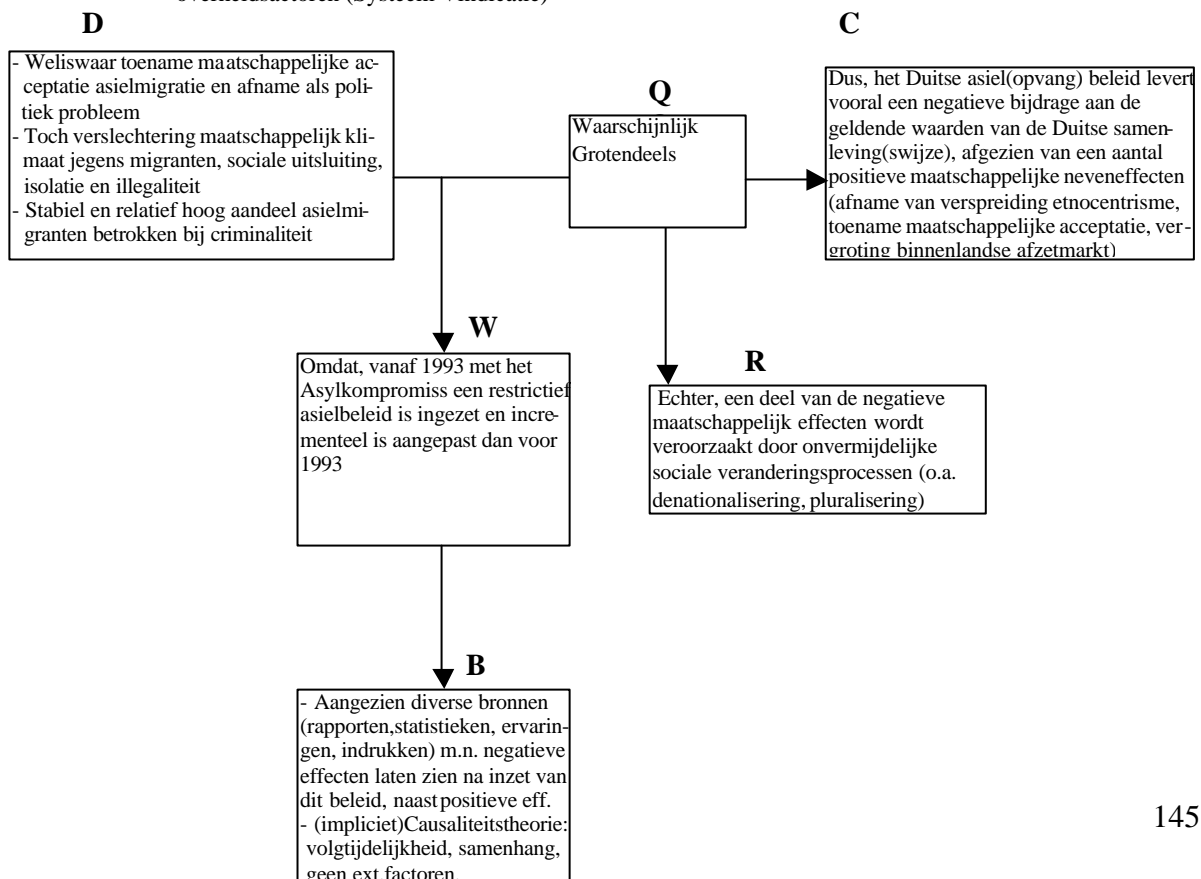
De *empirische onderbouwing* berust op dit niveau bij de meeste actoren grotendeels op basis van statistieken en onderzoeksrapporten. Soms zijn standpunten, zoals dat bijvoorbeeld naar voren komt bij asielzoekers en opvangmanagers ook gebaseerd op ervaringen en impressies. Zoals al in de eerdere evaluatiefases is aangegeven worden een aantal effecten door de verschillende actoren gedeeld. *Overeenkomst* is er over een zekere toename van acceptatie van asielmigratie binnen de samenleving, de frequente op- en neergang van ethnocentrisme en een toename van illegale asielzoekers. Maar de verslechterde leefsituatie van bepaalde groepen asielzoekers binnen de Duitse samenleving, sociale uitsluiting en een toegenomen ongunstige bejegening van migranten worden door de overheid niet zodanig als feit waargenomen of ongunstig gewaardeerd. Figuur 6.1.5 en 6.1.6 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Systeem Vindicatie' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.5 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Duitse overheid (Systeem Vindicatie)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuanciering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerleggend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.6 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Duitse niet-overheidsactoren (Systeem Vindicatie)



6.2.4 *Rationele, sociale keuze van het Duitse opvangbeleid*

De Duitse (federale) overheid beklemtoont in haar beoordeling een samenstel van waarden en belangen die het volgens haar mogelijk moeten maken dat problemen rondom asielmigratie beslecht kunnen worden. Tot de fundamenteën van het asielbeleid behoren de volgende reeks frequent genoemde waarden:

- het opnamevermogen van een samenleving ('die Grenze der Aufnahmefähigkeit'),
- vrede en stabiliteit in de eigen nationale samenleving ('einheimische'/autochtone staatsburgers),
- maatschappelijke acceptatie ('Aufnahmebereitschaft'),
- beheersing ('controllierten Zuwanderung')
- bescherming bieden aan individuele vluchtelingen,
- menswaardigheid (humaniteit),
- democratische rechtsstaat
- rechtvaardigheid ('fairen'),
- rechtmatigheid/rechtshandhaving (misbruik tegengaan),
- geloofwaardigheid/integriteit,
- effectiviteit,
- kosten (efficiëntie),
- naleving van internationaalrechtelijke verplichtingen en internationale samenwerking.

Genoemde waarden zijn blijkbaar in de huidige wijze van samenleven in Duitsland verankerd en verdienen het volgens de overheid te worden gecontinueerd. Recentelijk heeft de Duitse regering - ondersteund door een brede politieke meerderheid (SDP, PDS, Grünen, FDP, commissie Sussmüth, kerken, vakbonden, werkgeversorganisaties) - aan dit rijtje de 'immigratie-samenleving' toegevoegd, beleefd als een ideaal maar eveneens gezien als een onvermijdelijk feit. Daarentegen ziet het CDU/CSU Duitsland met het concept van 'Zuwanderungsland' de richting naar een multiculturele samenleving inslaan hetgeen zij omwille van negatieve maatschappelijke consequenties (werkloosheid, belemmering integratie) als ideale samenlevingswijze verwerpt.

De toedeling en het bereik van deze bovengenoemde waarden en belangen - d.w.z. op wie de waarden van toepassing zijn en met welke intensiteit (volume) - pakken volgens de Duitse overheid verschillend uit voor respectievelijk asielzoekers (doelgroep) en staatsburgers (samenleving). Zo is overeenkomstig Duitse vreemdelingenrecht de persoonlijke (bewegings)vrijheid van asielzoekers sterk ingeperkt ten opzichte van Duitse staatsburgers. Het begrip 'zelfstandigheid' komt met betrekking tot asielzoekers als waarde zelfs niet voor. Daarnaast zijn vanuit het oogpunt van 'beheersing' ('Stabilität') allerlei andere inbreuken op rechten van asielzoekers mogelijk die niet van toepassing zijn op Duitse staatsburgers en legale vreemdelingen. Er zijn grote verschillen in de financiële toelages en waardebonnen die asielzoekers ontvangen en de sociale voorzieningen die staatsburgers op het bestaansminimum verkrijgen. En de toegang tot het onderwijs en de arbeidsmarkt is voor asielzoekers min of meer beperkt gebleven. Echter, een humane opvang geldt in Duitsland wel voor alle asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure, met inbegrip van uitgeprocedeerde asielzoekers die in vreemdelingenbewaring worden genomen vooraf aan hun terugkeer. Ten slotte lijken waarden als rechtvaardigheid, rechtmatigheid, gelijkberechtiging, effectiviteit en efficiëntie daarentegen voor zowel staatsburgers als asielzoekers te gelden. De Duitse samenleving hanteert een duidelijk verschil in toedeling en bereik van waarden tussen staatsburgers en asielzoekers.

Een deel van de overige actoren onderschrijft de waarden die de Duitse overheid voorstaat, terwijl een ander deel de waarden op een alternatieve wijze invult, sterkere accenten op bepaalde waarden legt en/of de waarden aanvult.

Een ngo als Innere Mission en de opvangmanagers van asielcentra lijken in het algemeen de waarden van de Duitse overheid te onderschrijven om met de problemen rondom asielmigratie te kunnen omgaan. Zij hechten belang aan menswaardigheid, de 'sociale vrede' binnen de opvangcentra en in de maatschappij en aan de aanpassing van asielmigranten aan de verwachtingen van de Duitse samenleving (assimilatie). Over de toedeling en het bereik van waarden over asielzoekers en staatsburgers hebben zij zich niet uitgelaten.

De onafhankelijke overheidscommissie voor veiligheid heeft zich niet expliciet uitgesproken over de waarden van de Duitse overheid, maar lijkt een groot aantal daarvan - de voor de hand liggende waarden - toch impliciet te onderschrijven (o.a. stabiliteit, rechtstaat, democratie etc.). Wel laat zij zich duidelijker uit over de toedeling en het bereik van waarden. Zij benadrukken dat asielzoekers door in- en beperkingen in financiële voorzieningen, huisvesting, reguliere arbeid in een volgens hen onwenselijk geachte 'ondergeprivilegerde' samenleving terecht zijn gekomen. Daardoor verkeren zij in een risicovolle toestand waarin zij zowel slachtoffer als dader van geweldplegingen kunnen worden.

Asielzoekers bezien de samenleving van het bestemmingsland als de ideale wijze van samenleven afgezet tegen de wijze van samenleven in het herkomstland. Zij kunnen zich vinden in de waarden van de Duitse samenleving waarin principes als vrijheid, economische kansen, mensenrechten en een respectvolle omgang tussen overheid en burgers centraal staan vergezeld door een nadruk op efficiëntie, uitgebreide wetgeving, bureaucratie en een pünktliche cultuur. De betreffende asielzoekers hebben geen uitspraken gedaan over de toedeling en het bereik van waarden over asielzoekers en staatsburgers.

Ngo Rode Kruis heeft ten dele een andere kijk op de wijze van samenleven in Duitsland om problemen rondom asielmigratie op te lossen. Hoewel de organisatie waarden omarmt als democratie, rechtstatelijkheid, maatschappelijke acceptatie, sturing en effectiviteit ('Abstimmung', 'verbessern') - waarden die zij in het overheidsbeleid herkent - vindt zij echter dat bepaalde waarden te weinig aandacht krijgen of gemist worden. Zo acht zij dat een principe als menswaardigheid te weinig uit de verf komt. Het Rode Kruis beschouwt de multi-etnische- en culturele samenleving als een ideaal concept van samenleven met inbegrip van de sociale spanningen die een dergelijke manier van samenleven met zich meebrengt. Zij beoordeelt deze pluriforme wijze van samenleven ('Heterogenität') als onvermijdelijk. Tegelijkertijd vindt het Rode Kruis dat aan het asielbeleid waarden als sociale eenheid en integratie moeten worden toegevoegd. Ook over de toedeling en het bereik van de waarden die de Duitse overheid voorstaat heeft het Rode Kruis een andere mening. Zo moet volgens haar de toegang tot onderwijs en arbeidsmarkt ook voor asielzoekers worden opengesteld en zouden financiële toelages voortaan weer aan afgewezen asielzoekers moeten worden verstrekt.

Ook wetenschapsbeoefenaars komen met aanvullende waarden, naast het onderschrijven van waarden als democratische rechtstaat, rechtmatigheid, rechtshandhaving, maatschappelijke acceptatie. Evenals het Rode Kruis benadrukken zij de onvermijdelijkheid van de pluriforme immigratiesamenleving als feit en wenselijk concept voor een lange termijn politiek. Het niet aanvaarden van deze wijze van samenleving is korte termijn politiek en leidt alleen - in vergelijking met EU-staten onderling - maar tot versterking van ethnocentrisme en gewelddadige radicalisering. Daarnaast pleiten zij voor een samenleving die gericht is op de waarde van debat en het sluiten van compromissen. In de volgens hen ideale samenleving zou over (asiel)migratie en de immigratiesamenleving een deëscalerend debat gevoerd moeten worden waarbij alle actoren - inclusief migranten en ethnocentrische burgers - betrokken zijn en via petitie en referenda invloed kunnen uitoefenen op de politieke besluitvorming. Ten slotte achten zij problemen rondom (asiel)migratie en xenofobie nooit helemaal oplosbaar, maar slechts in schade te beperken of als probleem te voorkomen. Over de toedeling en het bereik van waarden hebben de betreffende wetenschapsbeoefenaars zich niet uitgesproken.

De beoordeling van de overheid op dit evaluatieniveau kan in gesimplificeerde *redeneervorm* als volgt worden weergegeven:

Ai (waarden/uitgangspunten Duitse asielopvangbeleid) is een kenmerk of afspiegeling van A (waardenmix van de huidige Duitse samenleving),

Ai is voorwaarde voor Di (beslechten/hantering/beheersing problemen rondom asielmigratie naar Duitsland),
dus Ai blijft wenselijk.

De impliciete veronderstelling is hier:

A is wenselijk als ideale samenlevingswijze,

omdat A in vergelijking met B (alternatief waardensysteem1) of C (alternatief waardensysteem2) - normatief als empirisch - te verkiezen valt boven B of C.

En bij de meeste A's is D (beslechting/hantering/beheersing van problemen) het geval.

De argumentatie is hier vooral gebaseerd op een combinatie van tekenargumentatie, analogie,

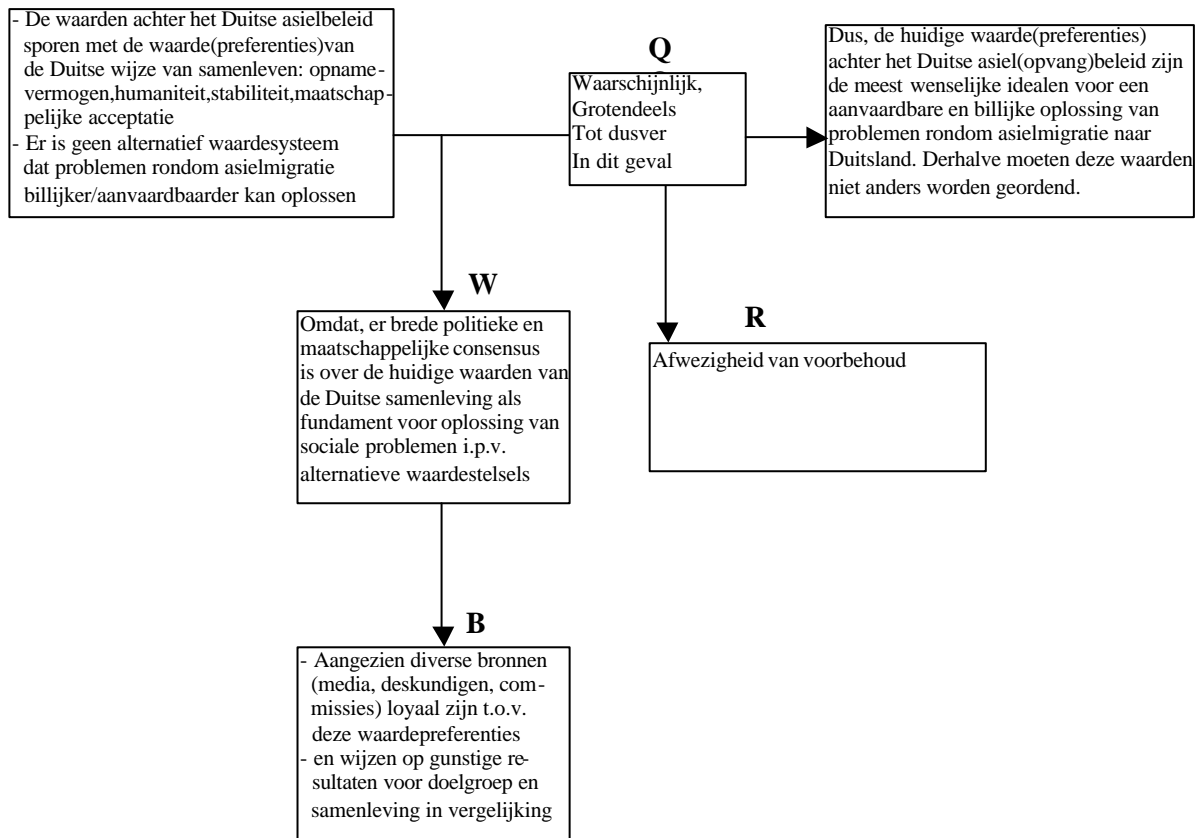
waardingsregels en generalisatie. Als de verzwegen premisse wordt toegevoegd aan de beoordeling is deze sluitend. Maar is de redenering inhoudelijk *overtuigend*? De Duitse overheid heeft in het asielbeleid vooral voorkeur voor waarden als het sociaal en economisch opnamevermogen van een samenleving, maatschappelijke aanvaardbaarheid en stabiliteit. Deze belangen van de samenleving moeten in evenwicht gebracht worden met de belangen van asielzoekers ook om het draagvlak voor vluchtelingen in Duitsland zelf overeind te kunnen houden. Maar het ziet er naar uit dat het belang van de samenleving een hogere waarde vertegenwoordigt dan het belang van de asielzoeker. Afgevraagd kan worden of deze selectie van waarden een juiste afspiegeling vormt van de waarden die de Duitse samenleving wil hoog houden en welke garanties voor een succesvol resultaat hier kunnen worden afgegeven. Met name ngo het Rode Kruis, wetenschapsbeoefenaars en in mindere mate de onafhankelijke overheidscommissie voor veiligheid suggereren dat accentuering van deze waarden schade toebrengt aan de waarde van een multiculturele samenleving en van een veilige en rechtvaardige samenleving. Zij wijzen immers op een vijandig klimaat jegens migranten en een 'ondergeprivilegerde' samenleving die een potentieel gevaar en onrecht betekenen binnen de huidige samenleving. Het lijkt erop of deze actoren - met name het Rode Kruis en wetenschapsbeoefenaars - dezelfde redeneervorm hanteren, maar gedeeltelijk een ander waardesysteem voorstaan. Hoewel zij aan de ene kant wel de waarden van de democratische rechtstaat aanhangen lijken zij voor een ander deel in een alternatieve samenleving te zijn binnen gestapt. Zo geloven wetenschappers vooral in een 'debatsamenleving' wat de richting in gaat van vormen van directe democratie, terwijl het Rode Kruis vooral een internationaal aangestuurde samenleving voorstaat gebaseerd op humaniteit en internationaal publiek- en privaatrecht. Er is in wezen sprake van verschillende 'werelden' of beleidsparadigma's naast elkaar.

Voor de *empirische ondersteuning* van de waarden die de overheid prefereert verwijst zij zowel naar positieve of negatieve effecten in andere EU-landen als in het eigen land. Dat gebeurt meestal op basis van statistieken en rapporten. Met betrekking tot de onderbouwing van waarden welke de overheid als belangrijke overkoepelende waarden voor de beslechting van problemen beschouwt - bijvoorbeeld het opnamevermogen van de samenleving en de maatschappelijke acceptatie in de samenleving - geeft zij geen empirische, noch een verdere *normatieve onderbouwing*. Ngo het Rode Kruis en wetenschapsbeoefenaars verwijzen voor hun waardepreferenties vooral naar internationale effecten, maar ook naar effecten in EU-staten als in eigen land. Eveneens wordt hier in het algemeen verwezen naar statistieken en rapportages, soms in vergelijking met andere EU-staten. Maar ook de (internationale) 'integratiefilosofie' van het Rode Kruis als de 'debatsamenleving' die wetenschapsbeoefenaars voorstaan wordt niet verder empirisch noch normatief ondersteund.

Als gekeken wordt naar de *overeenstemming* over de waardesystemen achter het asielbeleid dan lijkt er toch sprake te zijn van een kloof tussen de 'werelden' of paradigma's van overheid, ngo het Rode Kruis en wetenschapsbeoefenaars. Over een aantal feiten is er verschil van inzicht en ook over een aantal waarden verschilt men van mening. En deze verschillen in waarden en feiten manifesteren zich op alle behandelde evaluatieniveaus.

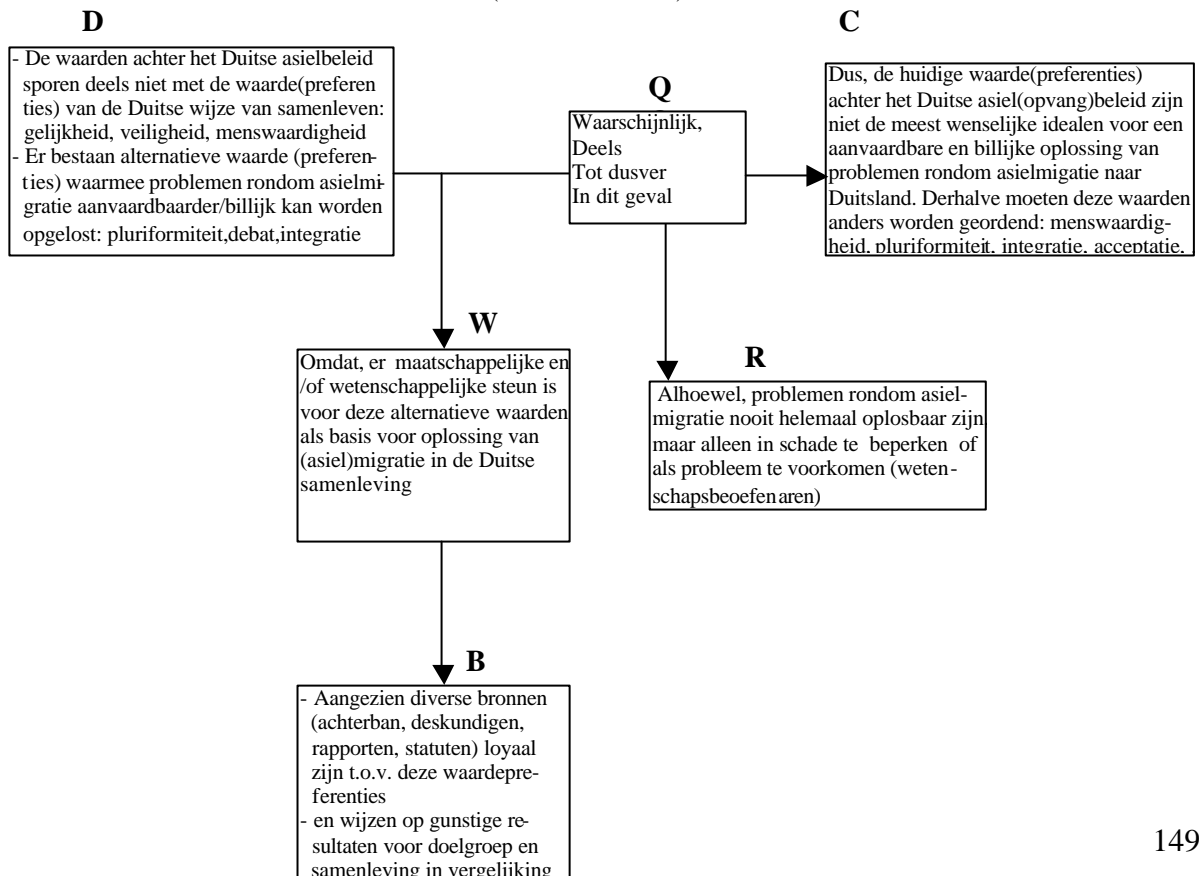
Figuur 6.1.7 en 6.1.8 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Rationele sociale Keuze' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.5 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Duitse overheid (Rationele Keuze)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerlegend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.8 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Duitse niet-overheidsactoren (Rationele Keuze)



Tabel 6.1 vat de belangrijkste kenmerken bij de beoordelingen in elk van de vier evaluatiefases kort samen. Ten behoeve van het overzicht is alleen een onderscheid gemaakt tussen de centrale overheid (overheid) als actor en actoren die niet tot de overheid behoren (niet-overheid).

Tabel 6.1 Schematisch overzicht van de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang) beleid en resultaten in relatie tot asielmigratie naar Duitsland over de periode 1990 - 2002

	Overheid	Niet-overheid
Technische verificatie	Beoogde effecten gerealiseerd door 'Asylkompromiss' beleid: daling asielmigratie, kwaliteit opvang stabiel, wachttijden deels afgenomen	Beoogde effecten deels gerealiseerd: kwaliteit leefomstandigheden afgenomen, wachttijden opgelopen en er zijn neveneffecten (illegale asielmigratie)
Situationele rechtvaardiging	Zelfde probleemsituatie, doelen nog steeds relevant; doelen niet in strijd met (inter)nationale regels	Probleemsituatie gewijzigd (xenofobie, illegaliteit, sociale uitsluiting), huidige doelen irrelevant vanwege te weinig aandacht aan bestrijding oorzaken asielmigratie, integratie en harmonisatie asielbeleid EU
Systeemondersteuning	Grotendeels positieve maatschappelijke effecten door asielbeleid (verlaging asieldruk, maatschappelijke ontspanning, toename maatschappelijke acceptatie); wel toename illegale mi-asielmigratie	Grotendeels negatieve maatschappelijke effecten verslechtering maatschappelijk klimaat, criminaliteit asielzoekers, isolatie, illegaliteit) door asiel-door beleid
Rationele, sociale keuze	Waardepreferenties achter asielbeleid zijn aanvaardbaar/billijk om asielprobleem op te lossen: opnamevermogen (Aufnahmefähigkeit), humaniteit, beheersing, maatschappelijke acceptatie	Alternatieve waardepreferenties zijn deels noodzakelijk: menswaardigheid, pluriformiteit, integratie, maatschappelijke acceptatie

6.3 Analyse van de beoordeling van het Britse asielopvangbeleid

6.3.1 Technische verificatie van het Britse asielopvangbeleid

De Britse overheid (HomeOffice) beoordeelt in 2001 terugblikkend de resultaten van het door Labour ingezette asiel(opvang)beleid als te weinig effectief, efficiënt en snel, ondanks de verbeteringen die zijn doorgevoerd. Het ontmoedigen van ongegronde asielaanvragen en het tegengaan van misbruik van het asiel(opvang)beleid is als doelstelling nog onvoldoende gerealiseerd. In plaats daarvan is de asielmigratie aanhoudend gestegen en een te groot aandeel van asielaanvragen heeft een economische achtergrond. Ook heeft het beleid tot dusver onvoldoende zorggedragen voor de materiele/ immateriële ondersteuning van behoeftige asielzoekers tijdens hun procedure (en het ontlasten van de druk op de grote steden, lokale overheden en vrijwilligersorganisaties). Dat houdt bijvoorbeeld in dat asielzoekers op veel plaatsen geen gelijke toegang krijgen tot rechtshulp, medische voorzieningen, onderwijs, terwijl ook de huisvesting vaak niet voldoet aan woningvoorschriften of grote kwaliteitsverschillen vertoont. Financiële verstrekkingen komen te laat aan bij asielzoekers of kunnen niet volledig worden benut. En een gedeelte van de asielzoekers - gesproken wordt over 30% - arriveert niet in de toebedeelde huisvesting. Hoewel deze resultaten niet als zodanig worden betiteld zouden deze resultaten als onbedoelde neveneffecten kunnen worden opgevat. De ongelijke toegang tot voorzieningen is overigens een punt dat in andere evaluatiefases (systeemindicatie, rationele sociale keuze) zal terugkomen. Een doelstelling die volgens de overheid daarentegen wel is bereikt betreft de versnelling van asielprocedures en het inlopen van achterstanden in de behandeling van aanvragen. Niettemin is men nog niet tevreden over de duur van de wachttijden in de asielprocedures. De overheid voegt aan deze beoordeling toe dat de uitspraken niet alleen betrekking hebben op het door Labour gevoerde beleid (verspreidingsbeleid, vouchersysteem), maar ook slaan op het beleid van de toenmalige conservatieve regering, voor 1997 ('self help', verlaging voorzieningen/bepaalde opvang). Sterker nog, zij stelt dat het huidige asielbeleid van de sociaal-democraten noodzakelijk was om de negatieve resultaten van het voorgaande beleid van de Conservatieven te keren. De negatieve beoordeling van de resultaten krijgt echter een brede steun in het parlement, van zowel sociaal-democratische, liberale als conservatieve zijde. Opvallend is dat de overwegend negatieve beoordeling van de resultaten (ineffectiviteit) van het asielbeleid redelijk duidelijk naar oorzaken wordt herleid: enerzijds wordt de factor toelatingsbeleid verantwoordelijk geacht voor de toename van asielmigratie, vertraging en misbruik van de asielprocedures, terwijl anderzijds het gebrek aan adequate materiele/immateriële ondersteuning en toezicht wordt geweten aan het opvangbeleid. In mindere mate wijst de regering ook naar externe omstandigheden ('realities of the world': migratie en beleidsreacties in andere EU-landen). De geldende beleidstheorie - een restrictiever toelatingsbeleid gepaard aan respectievelijk een 'self help' en privaat georganiseerd opvangregiem met sterk verlaagde voorzieningen én een statelijk aangestuurd verspreidingsbeleid met beperkt geprivatiseerd opvangregiem - komt hoe dan ook steeds meer ter discussie te staan. Het tweede kabinet Blair wijzigt de theorie fundamenteel. Een verandering die op het evaluatieniveau van rationele sociale keuze verder wordt besproken. Illustratief zijn de weinig effectieve beleidsinstrumenten als de Miscellaneous Amendments Regulations, de Asylum and Immigration Act 1996, Immigration and Asylum Act 1999 en de Support Regulations (inclusief vouchersysteem) en een overspannen beroep op lokale overheidsinstanties (huisvesting, sociale diensten) en niet-statelijke organisatievormen zoals belangenorganisaties, charitatieve instellingen, hulpverlening (artsen, rechtshulp), welzijnsorganisaties en woningbouwverenigingen.

Ook andere actoren zoals uitvoeringsorganisaties (woningbouwcoöperaties), ngo's, toezichtsorganen (Audit Commission) en wetenschappelijke instellingen onderschrijven grotendeels deze ongunstige beoordeling. Evenals de Britse overheid beoordelen zij de resultaten van het asielbeleid zowel qua toelatingbeleid als qua opvangbeleid negatief, ofschoon ook hier verbeteringen worden opgemerkt (meer samenhang, snellere procedures).

Ondanks een overeenkomstige zienswijze delen een aantal actoren (Vluchtelingenwerk, een woningbouwcoöperatie) niet de oplossingen die de Britse overheid als beleidsreactie geeft op de beoordeling van de effecten. Verkeerde doelen worden ingesloten en juiste doelen worden uitgesloten. Zou het hier gaan om een zogenaamde 'error of the 1st and 2^d kind' (Dunn, 1994; Van de Graaf &

Hoppe e.a., 1989)? Ik kom daar bij de volgende evaluatiefase (situationele rechtvaardiging) op terug. Er wordt ook geconstateerd dat er zich nog andere negatieve effecten voordoen die verband houden met de beleidsprogramma's. Zo wijzen wetenschapsbeoefenaars, ngo's en asielzoekers op vereenzaming en armoede onder asielzoekers ten gevolge van onder meer de inperking van sociale voorzieningen. En ngo Vluchtelingenwerk neemt waar dat de toelatingsprocedures minder eerlijk verlopen dan voorheen. In het algemeen worden de resultaten door deze actoren niet aangeduid als neveneffecten. Wel is er een ngo (Oxfam) die de toename en omvang van asielmigratie naar Groot-Brittannië eerder als een gevolg van keuzes van migranten beschouwt dan als een reactie op een te ruimhartig asielbeleid. Een van de weinige actoren die de rol van externe factoren een prominente plaats toedichten en de invloed van beleid minimaliseert. Ook wijzen zij erop dat door de gefaseerde af- en opbouw van oud en nieuw beleid neveneffecten als verwarring en ongelijke behandeling van asielzoekers wordt bewerkstelligd. In zoverre actoren hier ongelijke of oneerlijke behandeling ter sprake brengen verwijst deze beoordeling dus naar het type samenleving dat Groot-Brittannië wil zijn (Rationele keuze-fase)

De beoordelingen door asielzoekers zelf ten slotte, komen in grote lijnen overeen met de beoordelingen van de andere actoren. Ook hier wordt gewezen op dezelfde negatieve resultaten van het asielbeleid, duidelijk herleidbaar naar ofwel het toelatingsbeleid ofwel het opvangbeleid. Eveneens worden positieve resultaten aan het asielbeleid toegeschreven (o.a. afschaffing van het vouchersysteem, uitbreiding van kinderopvang en taalonderwijs). Over de mate waarin de toename van asielmigratie wordt aangepakt worden geen duidelijke uitspraken gedaan. Wel is er verdeeldheid over de mate waarin asielmigratie eigenlijk als een grootstedelijk of een nationaal probleem kan worden voorgesteld. Dit is een vraag die in de fase van de situationele rechtvaardiging verder zal worden besproken.

De redenering van de Britse overheid en de andere actoren in de beoordelingen van de uitkomsten heeft een geldige vorm en heeft ook inhoudelijke overtuigingskracht. Als de redenering van de Britse overheid wordt teruggebracht tot zijn eenvoudige *vorm* dan ziet hij er als volgt uit:

Bi (negatieve effecten) zijn grotendeels het geval,
omdat Ai (Britse beleidsprogramma's voor opvang en toelating) vooraf ging aan Bi,
maar Ci (andere factoren: eerder beleid, beleid in andere EU-staten) speelt ook een rol,
dus Ai d.w.z. het overheidsbeleid heeft zowel recentelijk, als in het verleden waarschijnlijk niet het gewenste effect gehad

Als het verzwegen argument - de impliciete veronderstelling - hieraan wordt toegevoegd dan is de vorm juist:

als B samenhangt of overeenkomt met de doelstellingen van A en in tijd na A komt
dan is B in regel veroorzaakt door A,
tenzij andere factoren aan B kunnen worden toegeschreven.

Maar niet alleen de vorm is juist ook de inhoud doet *overtuigend* aan omdat de overheid allerlei voorbehouden in de redenering inbouwt, waardoor de conclusie moeilijker aanvechtbaar of verwerpbaar wordt. Zowel de Britse overheid als ngo's, toezichtorganen en wetenschapsbeoefenaars wijzen mede op de invloed van andere actoren (bijvoorbeeld ontwikkelingen van asielmigratie in andere EU-landen en de beleidsreacties daarop). Alleen de Britse oppositie schrijft alle negatieve resultaten toe aan het Britse asielbeleid. Daarmee hanteert zij een 'erna, dus erdoor' argumentatie die snel in een drogredenering uitdraait. Het is immers moeilijk te bewijzen dat de asielmigratie naar Groot-Brittannië uitsluitend gestegen is door het gevoerde beleid los van de invloed van externe omstandigheden (asielmigratie uit land van herkomst, restrictiever asielbeleid in andere landen etc.). Niettemin lijkt de argumentatie van de oppositie bij het opvangbeleid niet als een drogredenering te kunnen worden afgeschilderd. Het is aannemelijk de lage kwaliteit in huisvesting, reductie verstrekkingen, ongezonde en onhygiënische omstandigheden, slechte toegang tot huisartsen en rechtshulpverleners als een direct gevolg te zien van het ontbreken van statelijke voorzieningen, landelijke contracteren of subsidiëring van private organisaties. Van de overheid wordt hier immers doorgaans minimaal een regierol verwacht. Deze beoordeling van het opvangbeleid is door de andere actoren en in latere instantie ook door de Britse overheid onderschreven. Het blijft echter de vraag of ook hier externe factoren helemaal kunnen worden uitgesloten. Zo zou ook gewezen kunnen worden

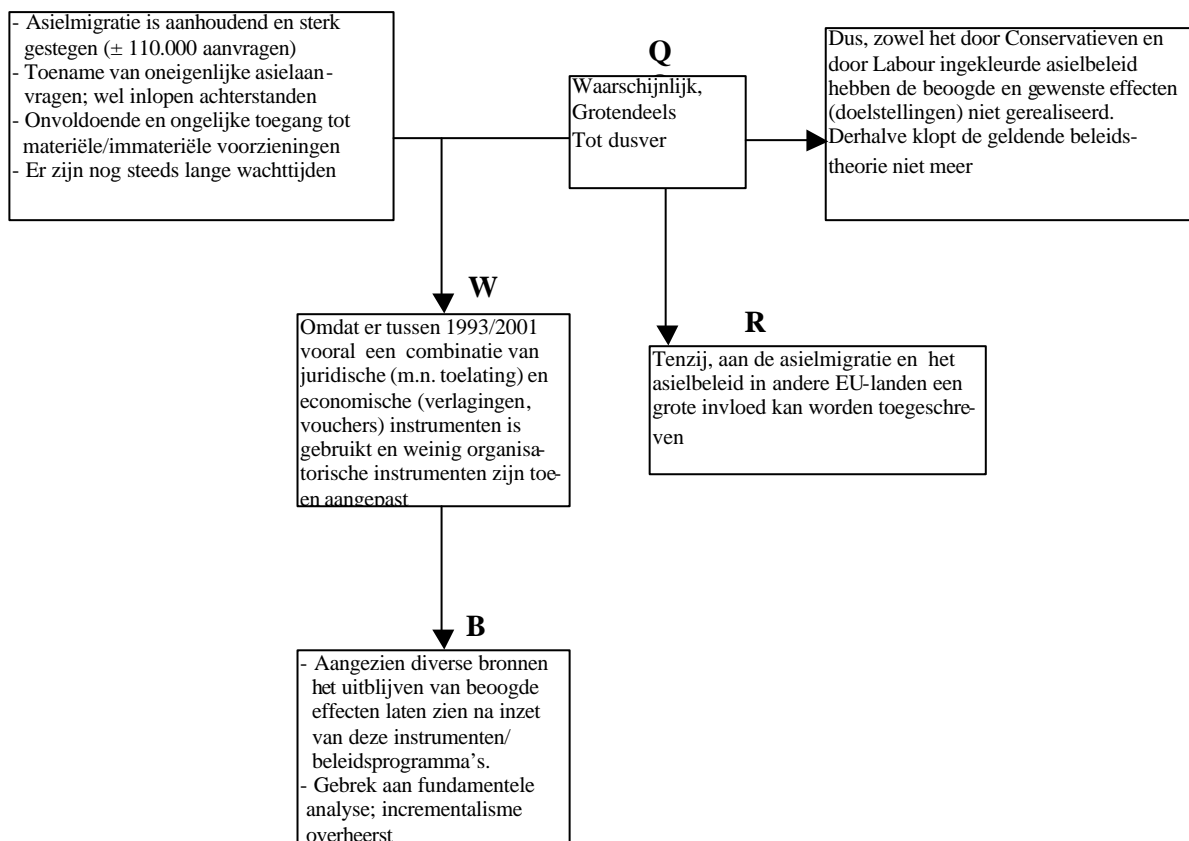
op de invloed van het algemene huisvestingsbeleid, volksgezondheidsbeleid en het anti-discriminatiebeleid dat waarschijnlijk niet enkel op asielmigranten nadelig uitwerkt.

De beoordelingen van de diverse actoren worden over het algemeen voorzien van een *empirische onderbouwing*. Zowel overheid als de ngo's, toetsende organen en wetenschapsbeoefenaars refereren bij hun uitspraken naar statistieken, onderzoeks- of auditrapporten, krantenberichten, incidenten. Daarnaast worden uitspraken ook ondersteund door ervaringen, klachten en indrukken. In enkele rapporten/studies wordt specifiek ingegaan op de relatie tussen beleidsprogramma's en de resultaten, maar onbekend is of er bijvoorbeeld kosten-batenanalyses zijn gehouden.

Er is een brede *overeenstemming* onder de diverse actoren over de mate waarin de meestal ongunstige resultaten zijn bewerkstelligd door het Britse asielbeleid. Dit betreft niet alleen de uitkomsten van recent, maar ook van eerder gerealiseerd beleid, d.w.z. van voor en na de machtswisseling van Conservatieven en Labour. Onduidelijkheid is er over de vraag of uitkomsten als beoogde effecten of als onbedoelde effecten (neveneffecten) gelden. Daarbij kan ook afgevraagd worden in hoeverre onbedoelde effecten toch als gewenste effecten zijn gewaardeerd. Wel is in hoofdstuk 5 duidelijk waarneembaar dat n.g.o's en uitvoeringsorganisaties deels een voorkeur hebben voor alternatieve doelstellingen en middelen (kleinschalige opvang). Hier komt de tweede evaluatiefase 'situationele rechtvaardiging' en in het verlengde daarvan de 'rationele keuze' fase in zicht.

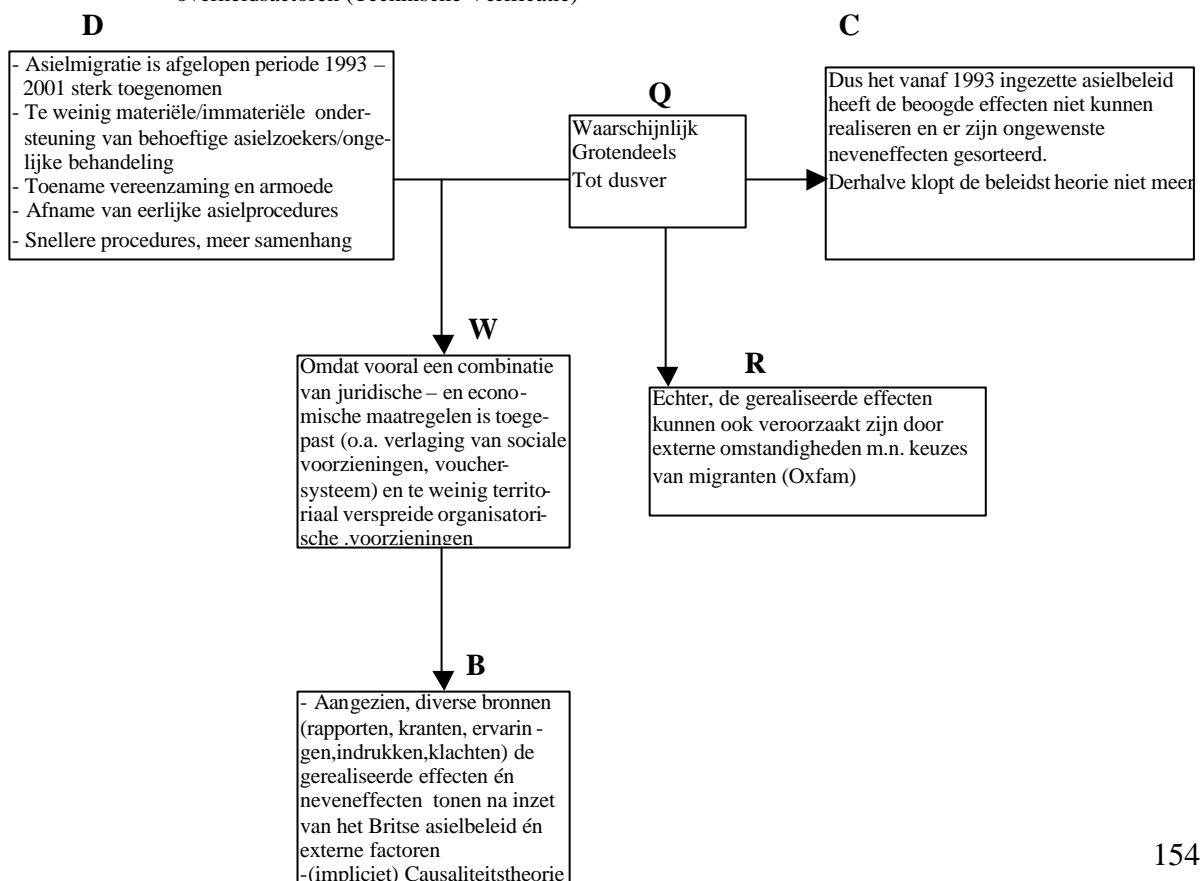
Figuur 6.1.9 en 6.1.10 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Technisch Verificatie' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.9 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Britse overheid (Technische Verificatie)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerleggend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.10 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Britse niet-overheidsactoren (Technische Verificatie)



6.3.2 *Situationele rechtvaardiging van het Britse opvangbeleid*

De Britse overheid lijkt anno najaar 2001 van mening te zijn dat een aantal doelen van het asiel(opvang)beleid niet voldoende relevant meer kunnen worden geacht ten opzichte van de probleemsituatie van asielmigratie naar Groot-Brittannië. De doelen, vooral van het opvangbeleid, moeten worden bijgesteld omdat de omstandigheden rondom asielmigratie zich in een negatievere richting hebben ontwikkeld door te weinig effectief beleid, zowel recentelijk als in het verleden. Zo hebben de aanhoudende toenames van asielmigratie naar Groot-Brittannië geleid tot een structurele overbelasting van de opvangcapaciteit van de grote steden in Zuid-Oost Engeland. Tevens is door de asielmigratie en mede door het voorafgaande ‘laissez faire’ opvangbeleid voor 1997 (‘self-help’) - asielzoekers konden zelfstandig huisvesting zoeken en een uitkering aanvragen - oneigenlijk gebruik van sociale voorzieningen aangetrokken. Bovendien wordt het de voorgaande conservatieve regering aangerekend dat door complexe en kostbare procedures en een incrementele aanpak vertragingen en achterstanden zijn ontstaan. Ten slotte heeft de sociaal-democratische regering met het op die situatie reagerende ‘spreidingsbeleid’ weer een ander ongunstig effect in de hand gewerkt. In grote delen van Groot-Brittannië bleken huisvesting, medische, juridische en tolkenvoorzieningen ontoereikend voor asielzoekers die zich buiten de overbelaste steden en regio’s moesten vestigen.

Een belangrijk deel van de doelen van de conservatieve regering en van het eerste kabinet Blair werd daarom niet meer van toepassing bevonden voor de gewijzigde en negatief beoordeelde omstandigheden. Hoewel dat niet expliciet is geformuleerd was het zelfs de vraag of het probleem niet te beperkt geformuleerd was. Dit gold met name voor de doelstellingen van reductie van contante betalingen en het aanspreken van de eigen etnische gemeenschappen. Werd het zelfredzaam vermogen van asielzoekers niet overschat en de werking daarvan op de rest van de (lokale) samenleving niet onderschat? Daarnaast bleek het doel om asielzoekers niet te voorzien van cash-betalingen, maar van vouchers op gespannen voet te staan met hogere doelstellingen van de HomeOffice zoals rassengelijkheid, gemeenschapsvorming en respect voor mensenrechten. De breed ervaren stigmatisering van asielzoekers verhield zich niet tot deze principes. Gedeeltelijk moesten deze doelstellingen dus bijgesteld worden. Daar er geen sprake is van uitzonderingen of incidentele omstandigheden, maar van een regelmaat in ongunstig verlopende omstandigheden was aanpassing van het beleid c.q. de doelen noodzakelijk geworden. Het reduceren van contante betalingen aan asielzoekers en de aansporing tot eerst de eigen etnische gemeenschap aanspreken op hulp verdwenen als doelstellingen. Daarvoor in de plaats kwamen doelen als het voorkomen van lokale problemen ten gevolge van asielmigratie (draagkracht), de bevordering van maatschappelijke acceptatie én het integraal, grootschalig ondersteunen en monitoren van asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure.

Andere actoren zoals de Britse ngo Vluchtelingenwerk, ngo Oxfam, een woningbouwcoöperatie, wetenschapsbeoefenaars en in mindere mate de Audit Commission onderstrepen dat het achtereen gevoerde overheidsbeleid - zowel het ‘zelfredzaamheidsbeleid’, het ‘verspreidingsbeleid’ en vouchersysteem - moest worden aangepast aan de gewijzigde en verslechterde omstandigheden. Zo werd de doelstelling om hulp te verlenen aan ‘behoefte’ asielzoekers meerdere malen niet gehaald. De eenzijdige nadruk op bemiddeling en toelages voor onderdak in plaats van op voorzieningen van dienstverlening en rechtshulp was in strijd met hogere doelstellingen zoals bijvoorbeeld de concept EU-Richtlijn minimumnormen voor opvang van asielzoekers. Bovendien hielden sommige doelen te weinig rekening met geconstateerde klachten over ongelijkheid, stigmatisering, sociale uitsluiting en raciaal geweld. Het doel bijvoorbeeld van terughoudendheid in contante betalingen (vouchersysteem) wordt in strijd geacht met ander overheidsbeleid en roept averechtse gevolgen op (illegaliteit/onttrekken aan het verspreidingsstelsel, ongelijke behandeling). Duidelijk is te zien dat de beoordelingen hier naar andere evaluatiefases neigen te gaan (Systeemvindicatie, Rationele Keuze). De meeste van deze actoren met uitzondering van de wetenschappers vinden daarentegen dat deze gedeelde problemen door de gerichtheid van de overheid op een grootschalig opvangsysteem eerder verergerd dan verminderd worden. De probleemperceptie van de overheid is volgens hen nu wel in overeenstemming met de omstandigheden, maar er is ten dele voor de verkeerde doelstelling gekozen. De Britse overheid zou zich dan ook meer moeten oriënteren op kleinschalige opvang, ondersteuning

van de lokale overheden en de toegankelijkheid van diverse voorzieningen (huis- en tandartsen, rechtshulp, tolken etc) in heel het land. Volgens Oxfam zou bovendien de doelstelling om oneigenlijke asielzoekers af te schrikken verlaten moeten worden omdat migratie wordt bepaald door migratienetwerken (familie, landgenoten, taal) en niet door aantrekkelijke voorzieningen. Tegelijkertijd erkent Vluchtelingenwerk dat een asielmigratie van deze omvang noch door het asielbeleid van voor 1997 (zelfredzaamheid) noch door dat van na 1997 (verspreidingsbeleid/integrale opvang) adequaat gemanaged zou hebben kunnen worden.

Tegenover deze standpunten bepleiten wetenschapsbeoefenaars (zie Duke e.a., Goodwin Gill in hfst. 5) juist wel een centraal overheidsprogramma voor opvang gedurende de fase dat asielzoekers in procedure zijn. Ook vinden zij dat de overheid zich moet scharen achter het doel om het opvang- en toelatingsbeleid in Europa te harmoniseren.

Alhoewel asielzoekers zich niet direct uitlaten over de rechtvaardiging van de doelen ten opzichte van de probleemsituatie van asielmigratie, lijken zij de 'afschrikkingsdoelstelling' voor oneigenlijke asielverzoeken niet te delen. Asielmigratie is voor hen per definitie een gerechtvaardigde grond om toevlucht te zoeken in landen waar geen angst, maar toekomst bestaat.

In gesimplificeerde *vorm* kan de redenering van de Britse overheid op dit evaluatieniveau als volgt gereconstrueerd worden:

Ai (doelen van het Britse asielbeleid) komen deels niet overeen met Bi (de omstandigheden in Groot-Brittannië waarop de doelen gericht zijn en die negatief gewaardeerd worden)

Ai is daarnaast in strijd met Ci (hogere doelen en rechtsbeginselen van het Britse overheidsbeleid)

Dus Ai is deels niet meer relevant en moet deels vervangen worden door Gi (nieuwe doelen van Brits asielbeleid).

Als daar de volgende impliciete veronderstelling aan wordt toegevoegd dan is deze redenering qua vorm geldig:

Als A ten dele niet overeenkomt met B en B eigenschap D (afname x, toename y, stabilisatie q, verschil p) vertoont, terwijl bij eigenschap D waardering E (te weinig verminderd of opgelost, onaanvaardbaar) over B is gerechtvaardigd

en A is in strijd met C,

dan is A deels niet relevant

En G past in de meeste gevallen meer bij B.

De vorm van de redenering van de overheid is nu sluitend. De argumentatie bestaat uit een combinatie van analogie, waarderingsregels en generalisatie. Inhoudelijk lijkt de redenering ook *overtuigend*. Het gaat eigenlijk om het tegengestelde van een analogie. Er worden feiten aangedragen die aannemelijk maken dat de omstandigheden verslechterd zijn en sterk afwijken van een deel van de geldende doelen. Deze feiten worden bovendien door veel actoren onderkend. Toch kan ook betwist worden of de doelen wel terecht zijn vervangen omdat het verergeren van de omstandigheden - de Audit Commission wijst daar bijvoorbeeld op - ook veroorzaakt kan zijn door een onjuiste of inefficiënte uitvoering. Is hier wel naar gekeken? Voorts kan de vraag gesteld worden of er indicatoren vooraf zijn benoemd waarmee duidelijk kan worden vastgesteld wanneer de omstandigheden afwijken (of overeenkomen) ten opzichte van de doelen en welke waarderingsmaatstaf daarbij gehanteerd moet worden. Het heeft er de schijn van dat met name sociale ongelijkheid, gebrek en rechtmatigheid doorslaggevend zijn geweest bij deze waardering. Maar politieke druk en politieke consensus kan even goed bepalend zijn geweest ofschoon beide factoren kunnen samengaan. Ten slotte kunnen vraagtekens gezet worden bij de nieuwe doelen. Waaruit blijkt dat deze doelen beter aansluiten bij de negatief gewaardeerde omstandigheden? De redenering van de andere actoren is grotendeels dezelfde al zijn met name ngo Vluchtelingenwerk, Oxfam, de woningbouwcoöperatie en de Audit Commission voorstander van andere doelstellingen. Zij vinden dat verkeerde doelstellingen (grootschalige opvang) worden ingesloten en goede doelstellingen (kleinschalige opvang) worden uitgesloten. Echter met evenveel reden kunnen de bovenstaande kanttekeningen bij hun beoordelingen geplaatst worden. Bovendien lijken hun doelen een variatie te zijn op de gediskwalificeerde doelen van voorgaand overheidsbeleid - keuzevrijheid bij opvang en ondersteuning - en weinig rekening te houden met de omvang en 'kosten' van de asielmigratie naar Groot-Brittannië.

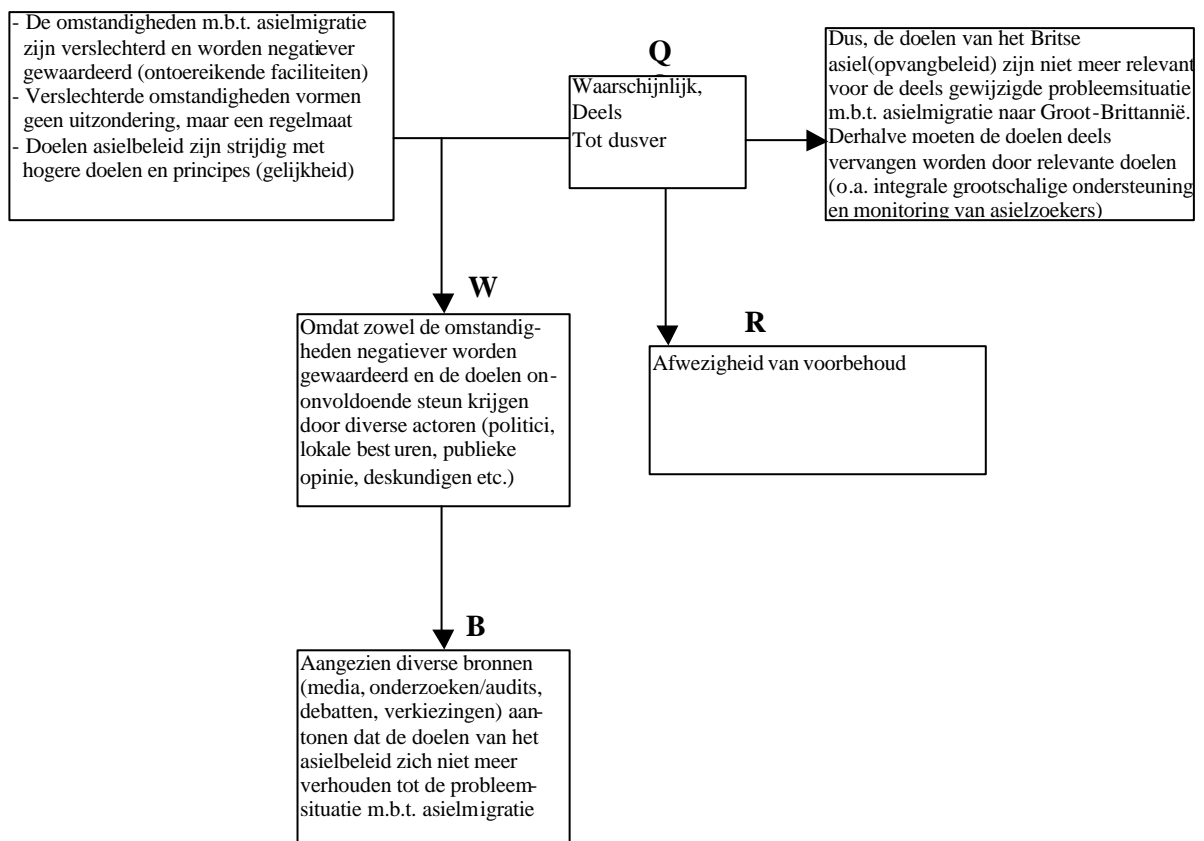
Kijken we naar de *empirische ondersteuning* van de redenering dan valt op dat veel actoren naar diverse onderzoeksrapporten, krantenberichten en deskundigen verwijzen om aan te tonen dat de

situatie rondom asielmigratie in Groot-Brittannië achteruit is gegaan. Zowel overheid als ngo's, wetenschapsbeoefenaars en toezichtorganen maken van die gelegenheid gebruik. Bij asielzoekers en de woningbouwcoöperatie zijn de beoordelingen meer op persoonlijke indrukken en ervaringen gebaseerd.

Er is een grote mate aan *overeenstemming* tussen de verschillende actoren over de feitelijke omstandigheden ten aanzien van de asielmigratie en de waardering van deze omstandigheden. De asielmigratie naar Groot-Brittannië en de gevolgen daarvan worden in ieder geval als een probleem aangeduid. De ngo Oxfam vormt een uitzondering op deze consensus omdat zij asielmigratie als een onvermijdelijk fenomeen beschouwt dat ontstaat door migratienetwerken tussen de herkomst- en bestemmingslanden. Voor haar is asielmigratie niet zozeer een probleem, als wel een kans waar je als overheid verstandig op moet inspelen. Een 'afschrikingsbeleid' heeft in die visie geen zin omdat er eigenlijk een verkeerd of onjuist probleem mee wordt aangepakt. Daarentegen is er tussen Britse overheid en veel andere actoren wel onenigheid over de nieuwe doelen van het asielbeleid. Het doel van grootschalige, uniforme, integrale en categorale opvang verhoudt zich niet tot het doel van kleinschalige, op lokale maat toegesneden opvang waarbij toegang blijft bestaan tot de algemene nationale voorzieningen.

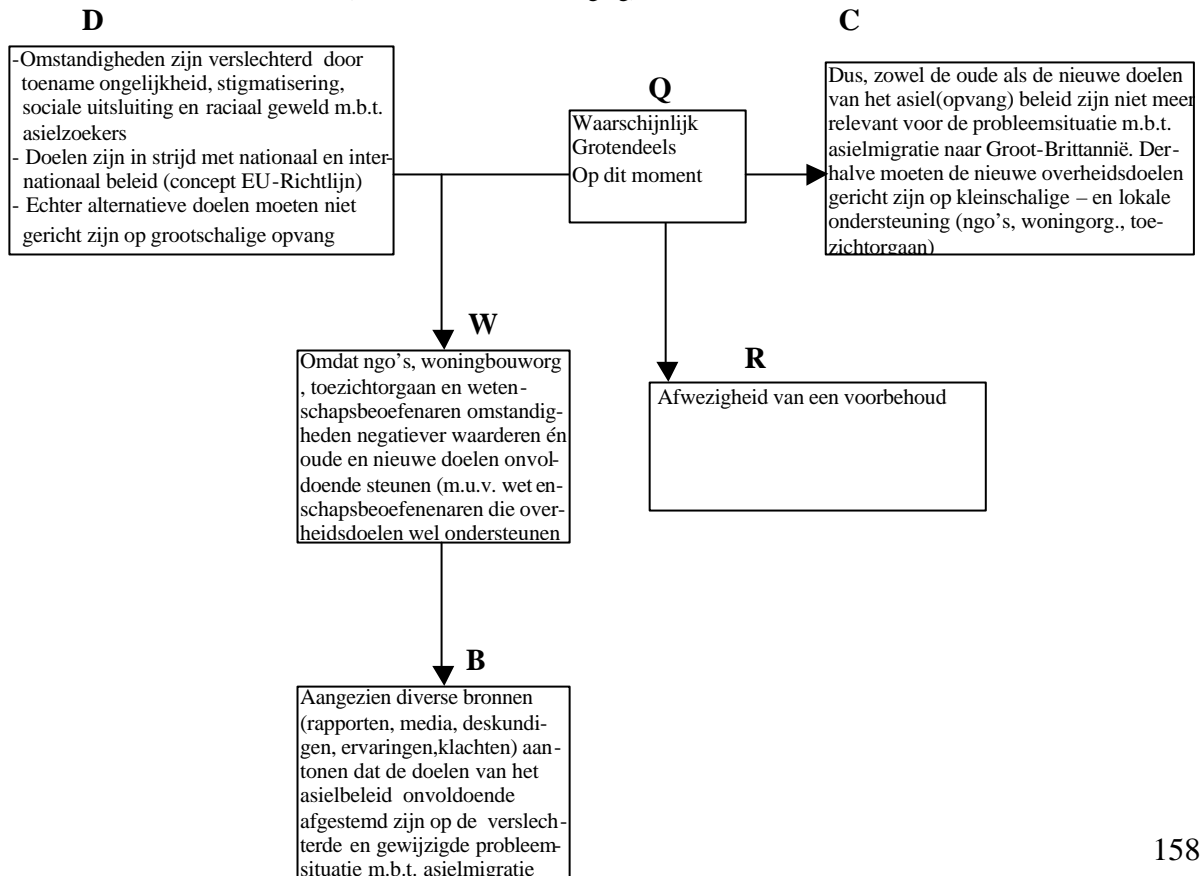
Figuur 6.1.11 en 6.1.12 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Situatiele Rechtvaardiging' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.11 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Britse overheid (Situatiele Rechtvaardiging)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerleggend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.12 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Britse niet-overheidsactoren (Situatiele Rechtvaardiging)



6.3.3 *Systeem vindicatie van het Britse opvangbeleid*

De Britse overheid (HomeOffice) beschouwt terugblikkend in 2001 de maatschappelijke resultaten van het door diverse regeringen gevoerde asiel(opvang)beleid niet alleen als te weinig effectief, efficiënt en snel, maar ook als fraudegevoelig en onrechtvaardig. Door het spreidingsbeleid van Labour en vanwege het door de conservatieve regering gevoerde 'self help' beleid zijn sociale spanningen in de Britse samenleving waarneembaar geworden en neemt het maatschappelijk draagvlak voor asielmigratie - afgeschilderd als 'bodus' - af. Deze negatieve maatschappelijke effecten hangen samen met andere aan het asiel(opvang)beleid toegedichte neveneffecten. Zo is de asielmigratie de afgelopen jaren niet gedaald, maar gestegen waardoor de kosten van behandelingscapaciteit en met name opvang ('support') sterk zijn toegenomen. Verder is de druk op huisartsen, tandartsen, rechtshulp, tolken en onderwijsinstellingen, in de grootstedelijke gebieden (Londen, Kent, South-East) toegenomen, terwijl deze voorzieningen juist onvoldoende beschikbaar zijn buiten Londen en de South-East. Bovendien komen veel asielzoekers in minderwaardige huisvesting terecht of worden door 'huisjesmelkers' financieel uitgebuit. Ten slotte heeft het vouchersysteem onbedoeld meegewerkt aan stigmatisering van asielzoekers, racisme en discriminatie hetgeen door een groot gedeelte van het Britse publiek, maatschappelijke organisaties en ngo's niet wordt goedgekeurd. Het spreidingsbeleid van Labour en het zelfredzaamheidsbeleid van de conservatieve regering lijken dus onbedoeld een ongelijke verdeling van effecten in de hand gewerkt. De grootstedelijke gebieden werden door het zelfredzaamheidsbeleid overmatig belast, terwijl de minder bevolkte delen van Groot-Brittannië te weinig voorzieningen hadden om de gevolgen van het verspreidingsbeleid op te vangen. Beide invullingen van beleid (beleidsvisies) sorteren daarmee onbillijke maatschappelijke effecten. De huidige regering wijst er echter wel op dat deze effecten relatief beter' zijn ten opzichte van de situatie in 1996 toen er voor veel asielzoekers helemaal geen voedsel, onderdak en huisvesting beschikbaar was. Ook zijn er door het recent gevoerde asielbeleid verbeteringen aangebracht tegenover de kostbare vertragingen, achterstanden en complexe, gedateerde procedures van de vorige regering. Illustratief zijn de snellere verwerking van asielaanvragen en de daling van oneigenlijke asielaanvragen.

Andere actoren onderschrijven redelijk eensgezind de beoordeling dat het door verschillende kabinetten gevoerde asielbeleid een groot aantal negatieve maatschappelijke (neven) effecten te weeg heeft gebracht. In sommige opzichten oordelen zij echter dat deze effecten nog negatiever uitvallen of andere ongunstige aspecten bevatten. Zo wordt door alle betreffende actoren waargenomen dat er grote weerstand onder de bevolking, media en lokale bestuurders bestaat tegen het spreidingsbeleid van de regering omdat daardoor de nationale, 'Britse identiteit' niet alleen in Londen en omstreken, maar ook in andere delen van het koninkrijk wordt aangetast. Er is sprake van een 'not in my backyard' (nimby)-effect. Die weerstand uit zich ook in negatieve bejegening, discriminatie en racisme. Bovendien brengt deze weerstand het hogere doel van gemeenschapsvorming ('community relations', 'social inclusion') in gevaar.

Maar het verspreidingsbeleid roept niet alleen weerstand op, het draagt te weinig zorg voor een landelijk aanbod van toereikende voorzieningen. Ngo Vluchtelingenwerk, Oxfam, de Audit Commission wijzen erop dat een groot aantal asielzoekers in delen van Groot-Brittannië terecht komen waar veel te weinig huisartsen, tolken, rechtshulpverleners geestelijke gezondheidszorg, taleninstituten gevestigd zijn. Door ngo Vluchtelingenwerk wordt voorts waargenomen dat een deel van centrale of lokale overheidsorganisaties feitelijk het striktere asielbeleid van de centrale overheid bewust of onbewust negeren. Alhoewel dergelijke acties voor deze belangenorganisaties niet slecht uitkomen wordt daardoor het beoogde beleid in werkelijkheid niet bereikt en wekt daarom verwarring. Ook de Audit Commission merkt op dat er problemen zijn met tijdige en haalbare uitvoering, terwijl asielzoekers waarnemen dat er zich kwaliteitsverschillen voordoen in de uitvoering van lokale publieke en private organisaties. Door verscheidene actoren - ngo Vluchtelingenwerk, Oxfam, Audit Commission en wetenschapsbeoefenaren en asielzoekers - wordt verder geconstateerd dat het overheidsbeleid zowel in het verleden (1996) maar ook later heeft bijgedragen aan armoede of onvoldoende materiële ondersteuning van asielzoekers, terwijl dit effect maatschappelijk gevoelig ligt. Wetenschapsbeoefenaren en ngo's constateren vervolgens dat niet alleen lokale instanties, maar ook

vrijwilligers en ngo's in de grote steden overbelast zijn door het 'self help' beleid en de verlaging van financiële voorzieningen voor asielzoekers. Hoewel sommige actoren (Vluchtelingenwerk, Oxfam) de lagere voorzieningen voor asielzoekers ten opzichte van staatsburgers negatief waarderen waarschuwt de Audit Commission juist voor maatschappelijke neveneffecten van bevoordeling van asielzoekers die sociale spanningen op lokaal vlak kunnen vergroten. Controlerend orgaan de Audit Commission acht het daarentegen een positief maatschappelijk effect dat de Britse samenleving tot dusver de internationale verplichtingen van het Vluchtelingenverdrag heeft kunnen nakomen. Ngo Vluchtelingenwerk wijst daarnaast op de positieve maatschappelijke bijdrage die asielzoekers en het asielbeleid leveren aan de behoefte aan geschoolde arbeid.

Asielzoekers stellen vast dat het recente Britse asielbeleid een meer menswaardige uitwerking heeft omdat onder meer de toegang tot onderwijs, taalonderwijs en medische instellingen verbeterd is en het vouchersysteem is afgeschaft. Ongeacht of dit nu door het asielbeleid is ontstaan beoordeelt men de maatschappelijke omstandigheden in Groot-Brittannië als positieve effecten. Er is bewegingsvrijheid, er zijn toekomstkansen (opleiding, werk) en er is geen angst en gevaar. Ook hier valt te horen dat de overbelasting van de grote steden door grote concentraties asielzoekers negatief wordt beschouwd.

De opbouw van de redenering van de Britse beoordeling van de maatschappelijke effecten kan nu op de volgende wijze in gesimplificeerde vorm getoond worden:

Bi (negatieve maatschappelijke effecten) is grotendeels het geval omdat Ai (beleidsprogramma's voor opvang en toelating) tot en met 2001 vooraf is gegaan aan Bi,
dus Ai ondersteunt onvoldoende Di (waarden en belangen van de Britse samenleving achter het asielbeleid)
Ci (positieve maatschappelijke neveneffecten) is weliswaar gedeeltelijk het geval na inzet van Ai
Ci weegt echter minder zwaar dan Bi
dus compenseert Ci onvoldoende Bi.

De redenering wordt vervolgens sluitend gemaakt als deze impliciete veronderstelling aan de argumentatie wordt toegevoegd:

Als B in tijd na A komt dan is B in het algemeen veroorzaakt door A
Als B overeenkomt met D is waardering E gerechtvaardigd over B
Als C overeenkomt met D is waardering F gerechtvaardigd over C
Terwijl waardering E belangrijker is dan F

De redenering komt hier tot stand op basis van een combinatie van causale argumentatie (oorzaak-gevolg), analogie en waarderingsregels. De redenering ziet er inhoudelijk deels *overtuigend* uit. Zo is wel aannemelijk dat een aantal negatieve maatschappelijke effecten (sociale spanningen, armoede, oplopende economische kosten etc.) een direct gevolg zijn van het voorafgaande beleid van 'self help' en 'beperkte ondersteuning en verspreiding'. De rol van ander beleid is door de afwezigheid van overheidsbemoeienis verwaarloosbaar. Maar bij andere negatieve effecten zoals racisme, discriminatie en stigmatisering is de invloed van ander beleid en maatschappelijke ontwikkelingen (politiek-culturele/religieuze verschillen) niet onwaarschijnlijk. Een ander punt is dat de Britse overheid geen expliciete waarderingsnorm bij de beoordeling van de maatschappelijke effecten hanteert, terwijl ze dit in de beoordeling wel suggereert. Hecht zij impliciet meer belang aan waarden als maatschappelijke acceptatie en het sociale en economische opnamevermogen van de samenleving? Gaat het om het beroep op humaniteit en het voorkomen van een negatief imago? Of geeft toch stabiliteit en beheersbaarheid al of niet ingegeven door politiek-electorale druk de doorslag? Het is niet goed duidelijk welke waarden de overheid hier laat prevaleren. De redenering van de maatschappelijke effecten door niet-overheidsactoren komt nauw overeen met de bovenstaande argumentatie. Het verschil met de beoordeling van de overheid zit niet zozeer in de onderkenning van de al dan niet negatieve maatschappelijke effecten, maar meer in de mate van waardering hiervan. Maar ook niet-overheidsactoren hanteren geen expliciete waarderingsnormen. Wel lijkt het erop dat de meeste actoren de maatschappelijke effecten beoordelen en waarderen vanuit de norm van een humane (juiste) behandeling van asielzoekers in vergelijking met staatsburgers. In het algemeen kan echter afgevraagd worden of het mogelijk is een waarderingsnorm te expliciteren of dat een rangorde in waardering toch een ongrijpbaar en subjectief proces blijkt te zijn.

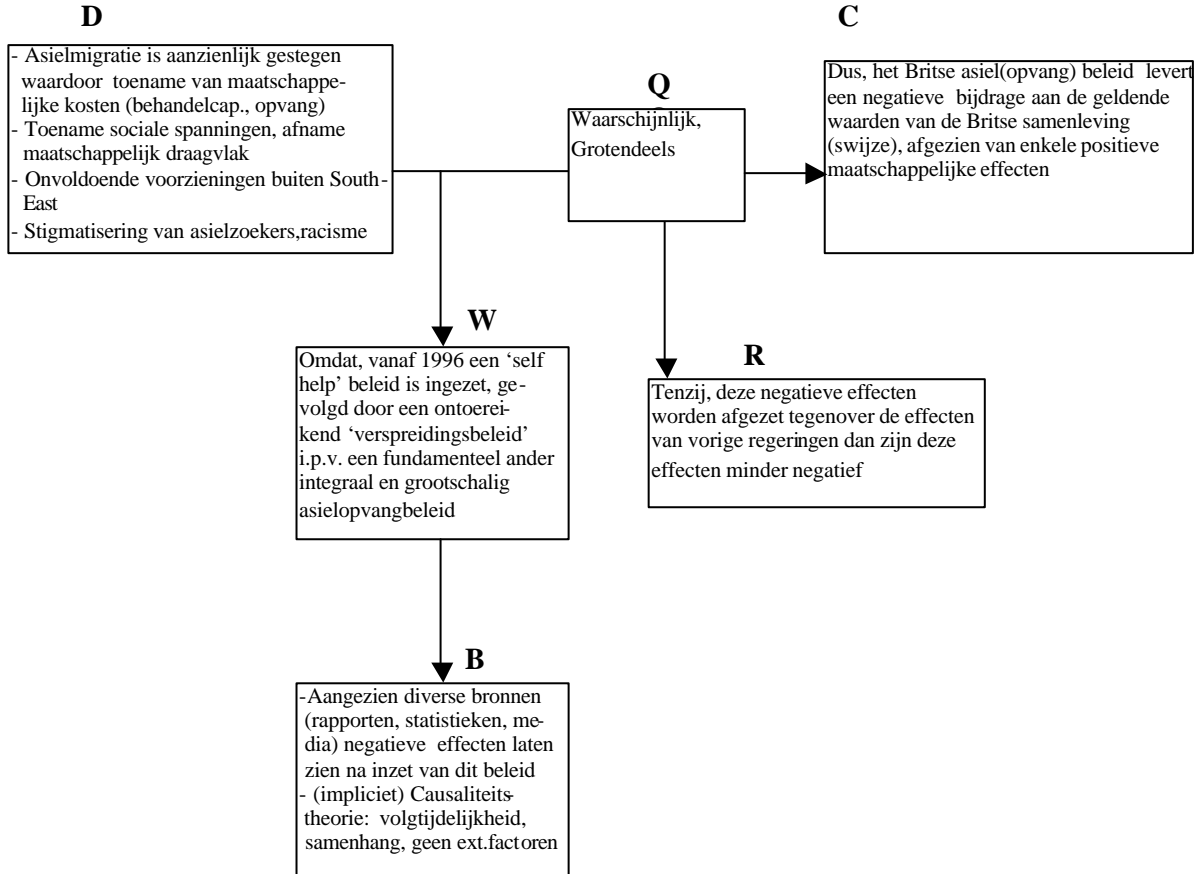
Voor de *empirische onderbouwing* van de beoordeling van maatschappelijke effecten wordt vooral een beroep gedaan op statistische gegevens, krantenberichten, rapportages, implementatieonderzoek en een

effectstudie. Dit blijkt voor de meeste actoren een bron van informatie te zijn voor hun argumentaties. Daarnaast worden argumenten ook ondersteund door persoonlijke ervaringen, verhalen van anderen en indrukken.

Er is voor een redelijk gedeelte *overeenstemming* tussen de diverse actoren over de negatieve en soms positieve maatschappelijke effecten. Zo blijken de meeste actoren van mening te zijn dat de sociale spanningen in de Britse samenleving zijn toegenomen als gevolg van de asielmigratie en de daaropvolgende beleidsreacties. Ook is overeenstemming over de afname van de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie. Evenzeer is er een redelijke consensus over de ontoereikendheid van diverse maatschappelijke voorzieningen en een waargenomen stigmatisering van asielzoekers buiten de grote steden waardoor een belangrijke waarde als sociale gelijkheid in het gedrang komt. Minder overeenstemming is er tussen de overheid en andere, niet-overheidsactoren over de relatie tussen het asielbeleid en de vermeende ‘armoede’ onder asielzoekers.

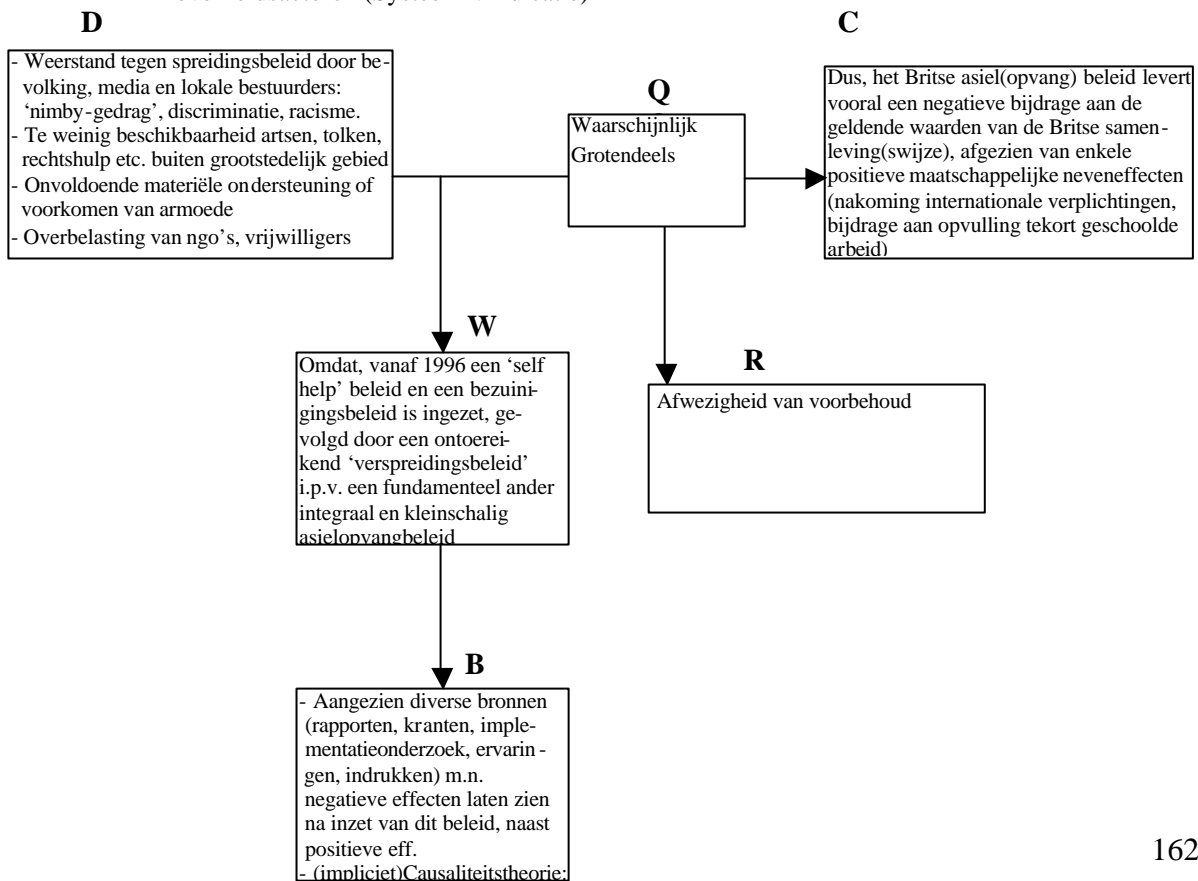
Figuur 6.1.13 en 6.1.14 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase ‘Systeem Vindicatie’ schematisch in beeld.

Figuur 6.1.13 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Britse overheid (Systeem Vindicatie)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerlegend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.14 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Britse niet-overheidsactoren (Systeem Vindicatie)



6.3.4 *Rationele, sociale keuze van het Britse opvangbeleid*

Volgens de retrospectieve beoordeling van de Britse overheid zijn de huidige waarden die haar samenleving en het asielbeleid karakteriseren als zodanig niet voldoende om problemen ten aanzien van de asielmigratie naar Groot-Brittannië aanvaardbaar op te lossen. De fundamenteën van het Britse asielbeleid werden tot dusver vaak gekenmerkt door de volgende mix van waarden en belangen:

- self help/gelijkheid tussen nationale burgers en vreemdelingen c.q. asielzoekers
- eigen verantwoordelijkheid/burgerschap ('look first to their own means and communities', 'active citizenship'),
- rechtvaardigheid/eerlijkheid ('fairness'),
- veiligheid ('security', 'safe')/,
- tolerantie en rassengelijkheid/gemeenschapsvorming, het principe van de multiculturele en multiraciale samenleving,
- beheersing ('control'),
- humaniteit, ('humanity' 'decency', 'respect for human rights'),
- democratische rechtsstaat
- effectiviteit/krachtadig optreden ('effectively', 'firmer', 'tackle'),
- efficiëntie ('faster'),
- maatschappelijke acceptatie
- lokale draagvlak
- naleving van internationale verplichtingen en internationale samenwerking.

Maar deze algemene geldende waarden zijn blijkens de ervaringen in de afgelopen periode alleen niet genoeg om de problemen met betrekking tot asielmigratie in Groot-Brittannië te beslechten. Daarom moeten deze op zichzelf relevante waarden in het asielbeleid en de Britse manier van samenleven deels aangevuld en deels vervangen worden door alternatieve waarden. Achtereenvolgende regeringen hebben aanvankelijk de waarde van de zelfstandigheid die voor iedere staatsburger binnen de Britse samenleving geldt ook geprojecteerd op asielzoekers. Asielzoekers zouden, behoudens verplichtingen in de toelatingsprocedure min of meer gelijk behandeld moeten worden als staatsburgers. Asielzoekers, zo werd geredeneerd kunnen binnen de Britse samenleving evenals staatsburgers op het sociaal minimum zelf in hun levensonderhoud voorzien ('self support') wanneer zij tijdens hun procedure toegang hebben tot de nationale sociale (financiële) voorzieningen en voor onderdak wegwijs worden gemaakt door charitatieve instellingen en ngo's. Geleidelijk aan wordt dit concept - de vreemdeling kan zich zelf redden in een multiculturele samenleving gestoeld op een vrije markteconomie - verlaten. Na de regeringswisseling in 1997 probeert de Labour-regering gedeeltelijk deze 'zelfredzaamheids'-filosofie ('self help') nog overeind te houden. Asielzoekers hebben enerzijds geen toegang meer tot nationale sociale voorzieningen, mogen zich niet meer vrij bewegen op de woningmarkt (verplichte spreiding) - er is dus geen gelijkstelling meer met staatsburgers - en krijgen hun financiële toelages hoofdzakelijk niet contant maar in vouchers uitbetaald. Anderzijds zullen zij zoveel mogelijk eerst een beroep moeten doen op hun eigen etnische gemeenschappen - het principe van subsidiariteit ('soevereiniteit in eigen kring'). Onder invloed van negatieve maatschappelijke effecten en politieke druk slaat de sociaal-democratische regering vervolgens een fundamenteel andere weg in. Voortaan zullen asielzoekers als een aparte categorie ten opzichte van staatsburgers worden behandeld waarbij de Britse staat voor zoveel mogelijk asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure landelijke verspreide categorale en uniforme opvangvoorzieningen organiseert waarin toezicht kan worden uitgeoefend op de in- en uitstroom van asielmigranten (zorgbeginsel).

Deze paradigmatische koerswijziging heeft tot gevolg dat de toedeling en het bereik van waarden - d.w.z. op wie de waarden van toepassing zijn en met welke intensiteit - voor staatsburgers en asielzoekers - wijzigt. De waardepreferenties van de Britse overheid hebben niet meer in gelijkere mate betrekking op zowel staatsburgers (samenleving) als op asielzoekers (doelgroep). De bewegingsvrijheid van asielzoekers is ten opzichte van haar eerdere rechtspositie in vergelijking tot staatsburgers voor een deel ingeperkt. Ook al mogen zij zich wel vrijelijk bewegen in alle delen van het land toch is hun keuzevrijheid gereduceerd. Zij krijgen immers onderdak toegewezen in een

bepaalde regio en in een grootschalig opvangcentrum. Er is voorts geen toegang tot de nationale woningmarkt. De inperking van de waarde van zelfstandigheid betekende bovendien de blokkering van de toegang tot andere nationale voorzieningen en de geleidelijke verlaging van de aparte financiële toelages. Vanuit een oogpunt van beheersing zijn allerlei inbreuken mogelijk op de privacy van asielzoekers zoals een identificatie- en meldplicht, het delen van woonruimte en gedwongen overplaatsingen. Tegelijkertijd heeft de waarde van humaniteit meer inhoud gekregen. Zoveel mogelijk behoeftige asielzoekers kunnen nu gebruik maken van uniforme opvangvoorzieningen die tegemoet komen aan primaire levensbehoeften als onderdak, warmte, veiligheid, maaltijden, hygiëne, medische hulp, voorlichting, zakgeld, activiteiten etc. Ook de toegang tot het onderwijssysteem en de voorwaardelijke toegang tot de arbeidsmarkt is voor asielzoekers niet versperd. Waarden als bijvoorbeeld rassengelijkheid, tolerantie, multiculturele samenleving, effectiviteit en rechtvaardigheid zijn daarentegen weer in gelijke mate van toepassing op zowel asielzoekers als op staatsburgers. Het verschil in toedeling en het bereik in waarden tussen staatsburgers en asielzoekers lijkt dus in bepaalde mate wel vergroot, maar op andere aspecten weer verkleind.

De zienswijzen van andere actoren lopen uiteen. Alle overige actoren onderschrijven een groot deel van de waarden die de Britse overheid prefereert. Een deel van deze actoren zou echter bepaalde waarden vervangen willen zien door alternatieve waarden. Wetenschapsbeoefenaren achten waarden als humaniteit ('human rights and dignity'), statelijkheid, rassengelijkheid, gelijke toegang tot nationale voorzieningen, gepast(heid) en harmonisatie van asielregelgeving belangrijk om problemen rondom asielmigratie in Groot-Brittannië te kunnen oplossen. Zij ondersteunen het standpunt van de overheid in het ideaal van een alomvattend opvangsysteem dat asielzoekers gedurende de hele asielprocedure ondersteunt en hun ervaring en capaciteiten benut. Dit is volgens hen ook in lijn met hogere EU-regelgeving en internationale regels. Echter zij menen dat de toedeling en het bereik van waarden voor asielzoekers veel meer gelijk moeten worden gesteld - met name de toegang tot nationale voorzieningen - aan die van staatsburgers. Door het beleid en haar effecten hebben deze waarden minder betrekking meer op asielzoekers.

Ook asielzoekers ondersteunen de waarden die de Britse overheid voorstaat om problemen rondom asielmigratie te hanteren. Zij zetten deze waarden af tegenover de waarden in hun landen van herkomst. Waarden als veiligheid, onafhankelijkheid, toekomstkansen, menswaardigheid, toegang tot nationale voorzieningen, efficiëntie en deels ook beheersbaarheid (geen grote concentraties asielzoekers in bepaalde stedelijke gebieden) worden onder meer belangrijk gevonden. Wel wijzen zij erop dat waarden niet voor alle asielzoekers even gelijk binnen bereik liggen omdat tot dusver de kwaliteit in dienstverlening binnen opvangvoorzieningen nogal kan verschillen.

De Audit Commission hecht eveneens belang aan de waardepreferenties van de overheid. Zo noemt zij waarden als naleving van internationaal-rechtelijke verplichtingen (vluchtelingenrecht), efficiëntie, effectiviteit, uitvoerbaarheid en zorg voor gemeenschapsrelaties. De Audit Commission heeft echter kritiek op de toedeling en het bereik van waarden tussen asielzoekers onderling en tussen asielzoekers en staatsburgers. Door de ontoereikende voorzieningen voor asielzoekers buiten Londen en de South-East komt een waarde als gelijke behandeling van asielzoekers in het gedrang. Haar visie verschilt van de overheid omdat zij asielzoekers - evenals staatsburgers - toegang wil geven tot lokale voorzieningen ofschoon zij er voor waarschuwt dat meer toegankelijkheid niet mag leiden tot het bevoorrechten van asielzoekers ten nadele van staatsburgers. Ten slotte is van mening dat de waarde van sociale cohesie/integratie ook van toepassing moet zijn op asielzoekers.

Een soortgelijke preferentie van waarden is in de beoordeling van een woningbouwvereniging waar te nemen. De woningbouwvereniging acht principes als menswaardigheid, integratie en kleinschaligheid belangrijk voor oplossing van problemen van asielmigratie. De waarde van kleinschaligheid - lokale huisvesting voor asielzoekers in heel Groot-Brittannië - is als een alternatieve invulling van de waarde humaniteit te beschouwen. De woningbouwvereniging vindt immers de recentelijk opgezette grootschalige centra voor asielzoekers op gespannen voet staan met het principe van menswaardigheid. Als de Britse samenleving minder 'Nimby'-gedrag zou vertonen dan zou kleinschalige opvang van asielzoekers wel degelijk mogelijk zijn. Evenals de Audit Commission benadrukt de woningbouwvereniging dat de waarde gelijke behandeling en de waarde van integratie niet alleen van toepassing moeten zijn op staatsburgers, maar ook op asielzoekers.

Ngo's als het Britse Vluchtelingenwerk en Oxfam onderstrepen veel waarden die ook door de Britse

overheid worden geprefereerd. Zo worden waarden genoemd als humaniteit, bevordering van rassenrelaties, gemeenschapsvorming, integratie (social inclusion), gelijkheid/toegankelijkheid ('representation'), effectiviteit, samenhang, continuïteit, beheersbaarheid, naleving van internationaalrechtelijke verplichtingen en de multiculturele samenleving ('diversed society'). Een andere invulling dan de overheid heeft Vluchtelingenwerk bij de naleving van internationaalrechtelijke verplichtingen. Zij meent dat in de uitgangspunten van de overheid niet bescherming, maar afschrikking en beheersing van aantallen centraal staan. Vluchtelingenwerk staat een samenleving voor waarin asielzoekers gunstig tegemoet worden getreden d.w.z. als mensen op zoek naar bescherming in plaats van als profiteurs. Daarnaast pleit zij evenals de Audit Commission en een woningbouwvereniging voor de alternatieve waarde van kleinschalige opvang, ofschoon zij de waarde van een beheersbaar opvangsysteem eveneens onderschrijft. Samen met de andere genoemde waarden zouden problemen rondom asielmigratie dan beter voorkomen kunnen worden. De organisatie heeft ten slotte kritiek op de toedeling en het bereik van waarden tussen asielzoekers en staatsburgers. De overheid zou de waarde van zelfstandigheid/keuzevrijheid van mensen meer moeten betrekken op asielzoekers tijdens hun procedure. Ook vindt zij dat integratie als waarde moet gelden bij de aankomst van asielzoekers en niet pas op het moment dat een asielzoeker een verblijfstitel verkrijgt. Bovendien zouden vanuit het uitgangspunt van gelijke behandeling verschillen in financiële verstrekkingen tussen staatsburgers op het bestaansminimum en asielzoekers verkleind moeten worden.

De beoordeling van de overheid in deze evaluatiefase kan weer in een gesimplificeerde *redeneervorm* uitgedrukt worden:

Ai (waarden/uitgangspunten Brits asielopvangbeleid) vormt een kenmerk of afspiegeling van A (waardemix van de huidige Britse samenleving),
 A vormt een onvoldoende voorwaarde voor Di (beslechten/hantering/beheersing van problemen asielmigratie naar Groot-Brittannië),
 dus sommige waarden of eigenschappen van A ($x \in A$) en Ai moeten deels vervangen worden door sommige waarden van B ($x \in B$ d.w.z. alternatieve waardensysteem1)

Daaraan moet de volgende impliciete veronderstelling toegevoegd worden om de redenering sluitend te maken:

Bij de meeste A's is Di niet het geval
 En bij de meeste A's waarbij sommige waarden van A ($x \in A$) zijn vervangen door sommige waarden van B ($x \in B$) is D (beslechting/hantering/beheersing van problemen) het geval
 A blijft wenselijk als ideale samenlevingswijze,
 omdat A in vergelijking met B (alternatief waardensysteem1) of C (alternatief waardensysteem2) - normatief als empirisch - te verkiezen valt boven B of C

Er is bij deze redenering sprake van een combinatie van tekenargumentatie, analogie, waarderingsregels en generalisatie. De redenering van de overheid komt inhoudelijk *aannemelijk* over. Onder de indruk van de aanslag die de negatieve directe effecten en negatieve maatschappelijke effecten op sommige waarden van de Britse wijze van samenleven doen brengt de overheid verandering aan in de ordening van waarden. De Britse overheid probeert een (nieuw) evenwicht te vinden tussen de belangen van de samenleving én de belangen van de asielzoeker, waarbij waarden als beheersbaarheid, humaniteit, draagkracht (sociaal en economische opnamevermogen) en draagvlak de waarden van zelfredzaamheid, subsidiariteit, kleinschaligheid en zelfregulering verdringen en vervangen. Dat lijkt zij te doen aan de hand van het inzicht dat een aantal van deze waarden in de context van asielmigratie niet juist, niet deugdelijk zijn. Er is sociale ongelijkheid in het geding en er zijn sociale spanningen zichtbaar. Om die reden is een 'fundamentele' verandering en geen 'incrementele' verandering op zijn plaats waardoor de bemoeienis van de centrale overheid bij de inrichting en uitvoering van asielopvang noodzakelijk wordt geacht. Maar de Britse overheid verwijst daarnaast ook naar andere EU-landen waarin een iets andere ordening van waarden meer succes sorteert bij de hantering van problemen rondom asielmigratie. Afgevraagd kan worden of de voorgestelde waarden gedijen in een samenleving waarin burgers en immigranten gewend zijn aan een minimale rol van de overheid en een sterke benadrukking van het eigen ondernemings- en aanpassingsvermogen van nieuwkomers bij het immigratiebeleid. Tevens kan worden afgevraagd of de veronderstelling klopt dat het vermeende succes van het asielbeleid in andere EU-landen toegedicht kan worden aan de andere rangorde van

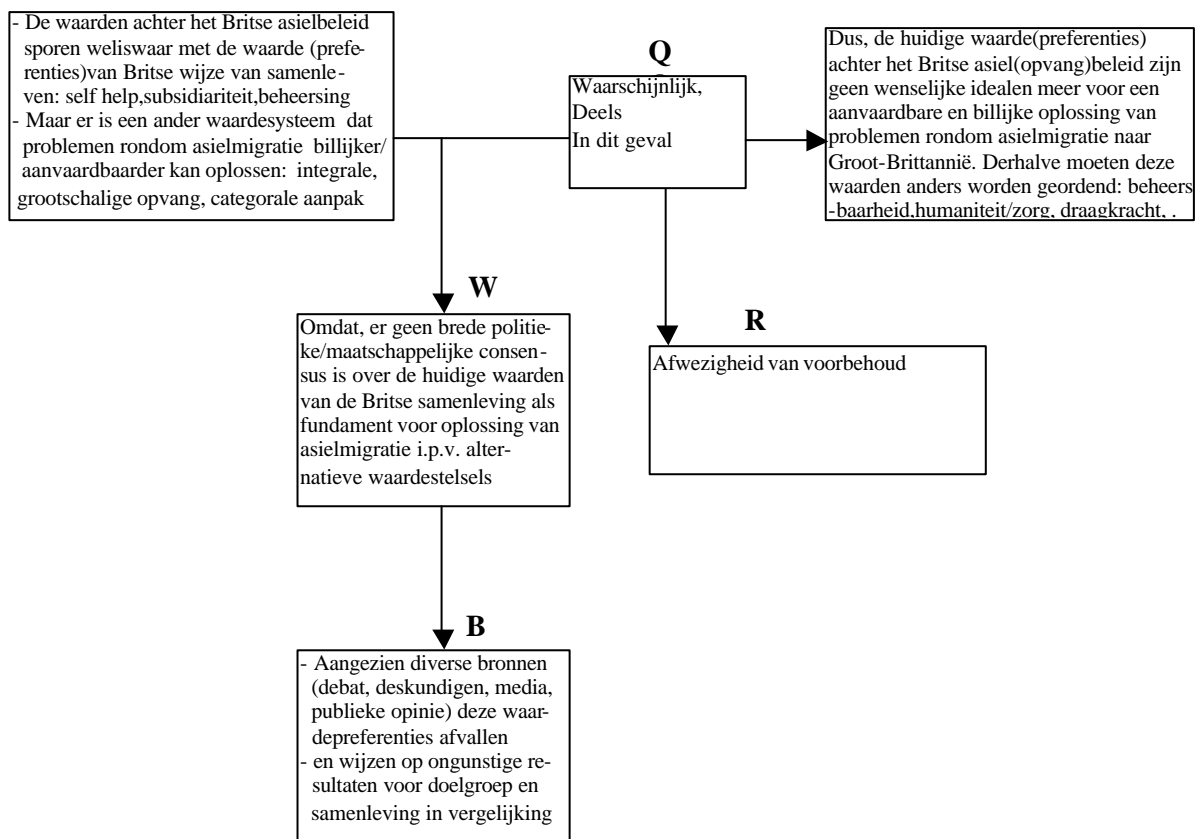
waarden die op het Europese continent wordt geprefereerd. Beide vragen lijken bevestigend beantwoord te kunnen worden. Ik kom daar in de vergelijkende analyse van Duitsland, Groot-Brittannië op terug. De redenering die andere actoren gebruiken wijkt op zich niet veel af van de redenering van de overheid. Het verschil concentreert zich vooral op een iets anders samengestelde mix van waarden. Een aantal actoren (Vluchtelingenwerk, woningbouwcoöperatie, Audit Commission) prefereren een kleinschalige opvang en een meer gelijke toegang tot nationale (incl. lokale) voorzieningen, terwijl zij tegelijkertijd ook een samenhangend, uniform en humaan opvangbeleid voorstaan. De vraag is in hoeverre zij deze mix van waarden met elkaar kunnen verenigen en kunnen verwijzen naar andere staten waarin een soortgelijke mix uitvoerbaar en effectief is gebleken. Evenzeer is het de vraag hoe deze samenstelling van waarden kan voorkomen dat asielzoekers bevooroordeeld worden boven staatsburgers. In ieder geval blijkt duidelijk dat er sprake is van verschillende beleidsvisies of paradigma's.

De *empirische ondersteuning* van de 'Rationele Keuze' beoordelingen is over het algemeen licht onderbouwd. Het zijn met name de overheid en wetenschapsbeoefenaren die door verwijzingen naar vergelijkende onderzoeken en ervaringen de waardepreferenties enige relatie met de werkelijkheid geven. Op een andere wijze gebeurt dat ook door asielzoekers die in ieder geval – ook al voldoen zij in veel gevallen niet aan o.a. het criterium van politieke vluchteling – persoonlijke ervaring hebben met waardesystemen die dikwijls sterk contrasteren met het Britse en Westerse waardestelsel. De andere actoren baseren hun waardepreferenties meestal op veronderstellingen, indrukken, ervaringen en soms op conclusies uit onderzoek (Audit Commission). Een *normatieve onderbouwing* van de waardepreferenties is niet gevonden.

Ondanks verschillende beleidsvisies is er niettemin een overlappend gebied waar de verschillende actoren elkaars mixen van waarden lijken te delen. Er is voor een deel *overeenstemming* over waarden of concepten als humaniteit, gemeenschapsvorming, multiculturele samenleving, en maatschappelijke acceptatie. Maar tussen het principes beheersbaarheid en draagkracht die de overheid voorstaat – andere delen van Groot-Brittannië moeten de lasten van asielopvang op een bestuurbare (grootschalige) wijze meedragen – en de waarden van integratie en kleinschaligheid van andere relevante actoren gaapt een kloof. Er doet zich hier ook in bepaalde mate een wereld (paradigma) van verschil voor.

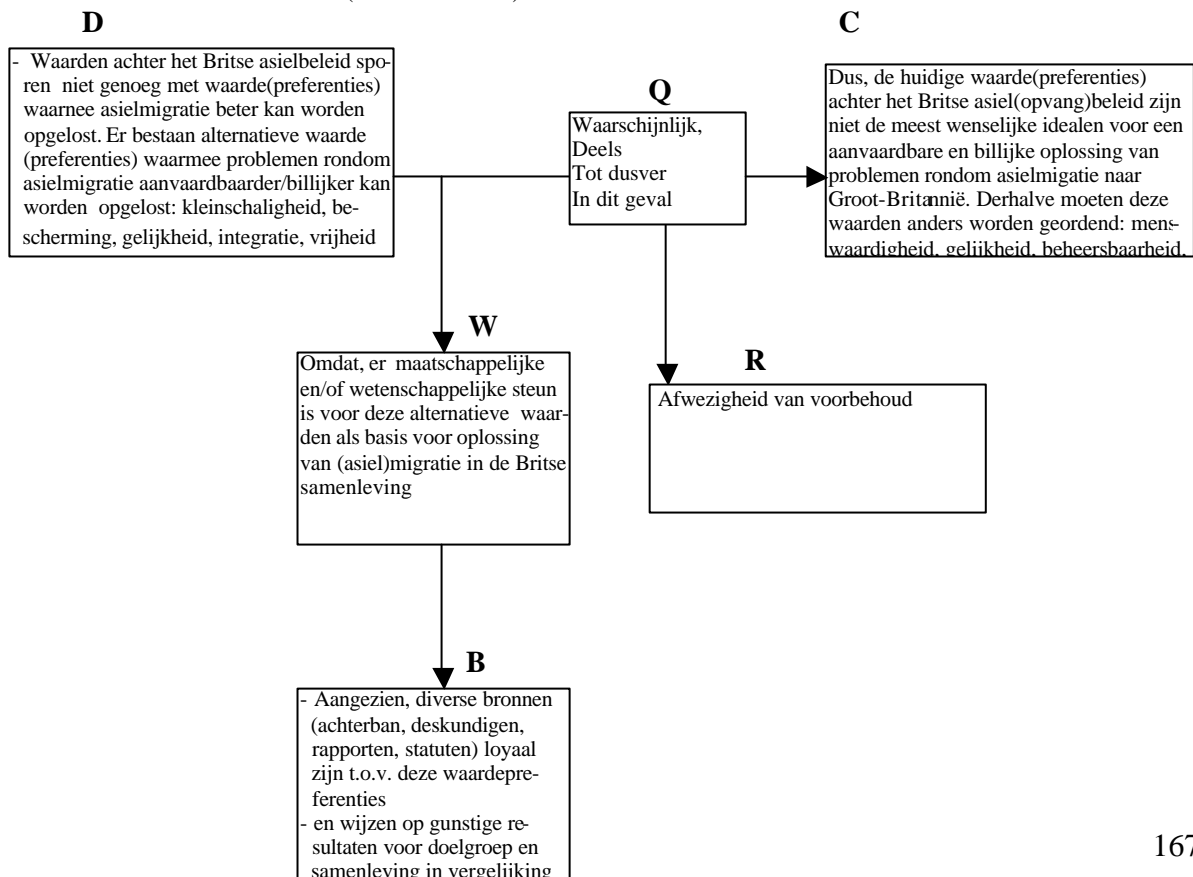
Figuur 6.1.15 en 6.1.16 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Rationele sociale Keuze' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.15 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Britse overheid (Rationele Keuze)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerlegend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.16 De argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Britse niet-overheidsactoren (Rationele Keuze)



Tabel 6.2 vat de belangrijkste kenmerken bij de beoordelingen in elk van de vier evaluatiefases kort samen. Ten behoeve van het overzicht is alleen een onderscheid gemaakt tussen de centrale overheid (overheid) als actor en actoren die niet tot de overheid behoren (niet-overheid).

Tabel 6.2 Schematisch overzicht van de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang) beleid en resultaten in relatie tot asielmigratie naar Groot-Brittannië over de periode 1990 - 2002

	Overheid	Niet-overheid
Technische verificatie	Beoogde effecten onvoldoende gerealiseerd door 'self help' en 'support' beleid: stijging asielmigratie, onvoldoende materiële ondersteuning in heel GB	Beoogde effecten onvoldoende gerealiseerd en er zijn neveneffecten (vereenzaming, armoede, afname eerlijke procedures)
Situationele rechtvaardiging	Probleemsituatie is veranderd (verslechterd), doelen zijn deels niet meer relevant en in strijd met hogere principes (gelijkheid) doelen moeten gericht zijn op grootschalige opvang	Probleemsituatie is gewijzigd (verslechterd), zowel oude doelen als nieuwe doelen zijn deels irrelevant omdat ze niet gericht zijn op kleinschalige opvang en omdat oude doelen deels strijdig waren met nationale en internationaal beleid/regels
Systeemondersteuning	Grotendeels negatieve maatschappelijke effecten (toename maatschappelijke kosten, sociale spanningen, racisme, afname draagvlak) door asielbeleid	Grotendeels negatieve maatschappelijke effecten (sociale weerstand bevolking, media, lokale bestuurders, nimby-gedrag, discriminatie, racisme, overbelasting ngo's, vrijwilligers) door asielbeleid
Rationele, sociale keuze	Waardepreferenties achter asielbeleid zijn deels niet meer aanvaardbaar/billijk voor oplossing van asielprobleem waarden als self help, subsidiariteit worden vervangen door alternatieve waarden: integrale, grootschalige opvang (beheersbaarheid), categorale benadering, humaniteit	Alternatieve waardepreferenties moet deels vervangen worden door een andere alternatieve waardepreferentie: menswaardigheid (kleinschaligheid), gelijkheid, beheersbaarheid

6.4 Analyse van de beoordeling van het Nederlandse asielopvangbeleid

6.4.1 Technische verificatie van het Nederlandse asielopvangbeleid

Blijkens hoofdstuk 5 beoordeelt de Nederlandse overheid (Ministerie van Justitie) in retrospectief dat haar doelstellingen grotendeels gerealiseerd zijn. Dit betreft vooral het opvangbeleid, in mindere mate het toelatingsbeleid. De beoordeling van deze resultaten wordt in grote lijnen gedeeld door een ruime meerderheid van het parlement d.w.z. regeringspartijen en een deel van de oppositie. Zo vindt de overheid dat alle asielzoekers op een humane wijze opvang verkrijgen tijdens de asielprocedure die in de EU voldoet aan gemiddeld hoge kwaliteitseisen. Wel wordt erkend dat in bepaalde perioden van omvangrijke asielmigratie opvang niet aan bepaalde categorieën kon worden geboden. Aan onder meer Dublinclaimanten moest tijdelijk de opvang worden ontzegd vanwege een capaciteitstekort. Eveneens heeft men in dit verband kritiek op de lange wachttijden in de asielprocedures al wordt dat ook toegeschreven aan het juridisch verweer van asielzoekers zelf en aan de zorgvuldigheid die de behandeling van asielaanvragen kost. Minder duidelijk laat de overheid zich uit over de mate waarin gerealiseerd is dat asielzoekers zich voldoende zelf kunnen redden in of buiten de opvang (zelfredzaamheid), zonder afhankelijk te worden van de aangewende voorzieningen. Alhoewel er tussentijds geconstateerd wordt dat een klein deel van de asielpopulatie lijdt aan psychosociale problemen, worden later geen evaluatieve uitspraken gedaan over een mogelijke vooruitgang. Onhelderheid blijft ook bestaan in hoeverre de doelstelling voorbereiding op integratie is gerealiseerd. Ten slotte stelt de Nederlandse overheid vast dat er sprake is van een daling van de asielmigratie. Deze afname wordt toegeschreven aan het vernieuwde toelatingsbeleid volgens de nieuwe Vreemdelingenwet 2000, ook al stelt de overheid herhaaldelijk dat toe- en afnames van migratie onvoorspelbaar zijn en afhangen van externe ontwikkelingen. Maar de daling wordt niet onverdeeld gunstig beoordeeld. De omvang van de asielmigratie ligt nog steeds boven het Europees gemiddelde als een aantal andere aspecten in de overweging worden meegenomen (oppervlakte, bevolkingsomvang). De toelatingsprocedures worden nog te traag en inefficiënt geacht. Bovendien vindt men het terugkeerbeleid te weinig effectief.

In de beoordeling wordt geen onderscheid gemaakt tussen bedoelde en onbedoelde gevolgen (neveneffecten). Maar in de context van de uitspraken kunnen vooral de lange wachttijden als onbedoelde effecten worden gezien. Opvallend is dat de resultaten redelijk duidelijk aan het opvangbeleid dan wel aan het toelatingsbeleid worden toegeschreven. Hierbij wordt een negatief verband gesuggereerd tussen een inefficiënt toelatingsbeleid (vertraging in de behandelcapaciteit) en de toenemende duur (wachttijden) van het opvangbeleid waardoor pull-effecten ontstaan. De geldende beleidstheorie - een steeds restrictiever toelatingsbeleid gekoppeld aan een integraal en grotendeels open opvangregiem - wordt tussentijds incrementeel aangepast. Door wijzigingen in juridische, organisatorische en economische beleidsinstrumenten is gepoogd om de doelstellingen effectiever/efficiënter te realiseren. Voorbeelden van ingrepen in dat instrumentarium zijn diverse aanpassingen van de Vreemdelingenwet (o.a. veilige landen, veilige derde landen, meervoudige beschikking), wijzigingen in het opvangmodel (o.a. NTOM, ATOM, AC, opvangmodaliteiten) veranderingen in beleidsregels (onthouding van opvang bij capaciteitstekorten, beperkte toegang tot arbeidsmarkt) en het uitblijven van ophoging van financiële verstrekkingen.

De andere actoren komen deels tot een gelijksoortige, deels tot een andere beoordeling van de bereikte resultaten.

De uitvoeringsorganisatie, het zelfstandig bestuursorgaan COA oordeelt overeenkomstig dat humane opvang voor asielzoekers is gerealiseerd, al schrijft zij dit toe aan zowel het opvangbeleid zelf als aan de opstelling van asielzoekers. Eveneens oordeelt het zelfstandig bestuursorgaan dat de zelfredzaamheid en afname van hospitalisatie dankzij het opvangbeleid sterk bevorderd is nadat in eerdere perioden een toename van psychosociale en psychiatrische klachten was geconstateerd. Schaarste in opvangcapaciteit is verminderd, maar wordt hoofdzakelijk toegeschreven aan het restrictievere toelatingsbeleid. De beoordeling van een kwalitatieve opvang spoort tevens met de uitspraken van het onafhankelijk wetenschappelijk onderzoekscentrum van het ministerie van Justitie (WODC) hoewel ook hier gewezen wordt op schadelijke neveneffecten van het opvangbeleid zoals psychosociale klachten.

Geheel anders is de beoordeling door ngo Vluchtelingenwerk die het standpunt inneemt dat het opvangbeleid grotendeels geleid heeft tot minder humane omstandigheden in de opvanglocaties. Ook acht zij dat de zelfstandigheid van asielzoekers ten gevolge van het opvangbeleid eerder is beperkt, dan verruimt (minder privacy, minder mogelijkheden tot integratie). Dit is een beoordeling die verwijst naar de evaluatiefase van 'Situatieve Rechtvaardiging'. Zij vraagt zich immers af of de omstandigheden niet zodanig veranderd zijn dat het beleid moet worden gewijzigd. De opvang is echter volgens het oordeel van Vluchtelingenwerk echter wel in zijn sobere opzet geslaagd. De ngo deelt verder het oordeel van de overheid dat asielmigratie, ondanks het effect van het toelatingsbeleid nog onvoldoende afneemt en de afhandelingen van asielverzoeken te traag verlopen. De negatieve beoordeling van de leefomstandigheden krijgt steun vanuit wetenschappelijk hoek (Commissie Smeets, RU Groningen) die onder meer wijzen op soms onevenredig hoge criminaliteit in de opvangcentra, infectieziekten, ernstige depressiviteit, pts, suïcidaliteit en verdrinking. Daarnaast schrijven zowel de Algemene Rekenkamer als de RU Groningen de illegaliteit van afgewezen asielzoekers toe aan een falend toelatingsbeleid (terugkeerbeleid), terwijl het Risbo de bestrijding van illegaliteit, bevordering terugkeer sterk relatieveert. Opvallend ook in de beoordelingen van bovengenoemde actoren is dat de resultaten vrij helder worden herleid naar het verantwoordelijk geachte beleid. Verder is opmerkelijk dat alleen het WODC een onderscheid aanbrengt in resultaten als bedoeld en als onbedoeld gevolg.

Asielzoekers zelf beoordelen de bereikte resultaten wisselend positief en negatief. Zij schrijven deze toe aan een combinatie van het toelatings- en opvangbeleid, de inzet van vrijwilligers en het aanpassingsvermogen van asielzoekers. De omstandigheden zijn enerzijds veilig en rustig, anderzijds te onzeker en oncomfortabel vanwege de langdurigheid van de procedures. Zij spreken zich niet uit over de mate waarin het toelatingsbeleid een bijdrage gespeeld heeft in de daling van asielmigratie. Maar men vindt wel dat uitvoerend personeel zich te weinig kan inleven in de politieke omstandigheden van herkomstlanden van waaruit asielzoekers afkomstig zijn. De laatste opmerking lijkt te verwijzen naar de fase van Rationele Keuze. De wijze van samenleving die belang hecht aan de ordening staatsburgers en vreemdelingen c.q. asielzoekers wordt hier in zekere zin ter discussie gesteld.

De redenering die in de beoordeling van de Nederlandse overheid en een aantal actoren (COA, toezichtorganen, sommige wetenschapsbeoefenaren) te herkennen is heeft een juiste vorm, maar voldoet niet inhoudelijk. Als ik die redenering reconstrueer tot een gesimplificeerde *vorm* dan kan deze als volgt worden uitgedrukt:

realisatie Bi (positieve effecten) zijn grotendeels het geval,
 omdat Ai (Nederlandse beleidsprogramma's opvang en toelating) daaraan vooraf zijn gegaan,
 dus het asielbeleid heeft grotendeels gewenst effect gehad
 als realisatie Bi niet het geval is,
 dan is dat waarschijnlijk veroorzaakt door Ai en/of Ci (externe omstandigheden/factoren)

Wanneer daar de volgende impliciete veronderstelling aan wordt toegevoegd dan is deze redeneervorm op zich juist (sluitend):

als B samenhangt of overeenkomt met de doelstellingen van A en in tijd na A komt,
 dan is B in regel veroorzaakt door A
 En als B niet overeenkomt met de doelstellingen van A en in tijd na A komt,
 dan is B in regel veroorzaakt door A en/of C d.w.z. externe omstandigheden.

Het is echter niet inhoudelijk *overtuigend* dat positieve resultaten alleen aan het opvang en/of toelatingsbeleid worden toegeschreven als ze in tijd na elkaar komen en qua eigenschappen met het beleid samenhang vertonen. Andere factoren - externe omstandigheden (ander beleid, onvoorspelbare gebeurtenissen) - kunnen verantwoordelijk zijn voor het succes. Ook is het niet overtuigend als negatieve resultaten deels worden toegeschreven aan externe omstandigheden indien niet eerst vastgesteld is of de tijdsopvolging en de samenhang tussen het asielbeleid en de resultaten kan worden uitgesloten en de invloed van externe omstandigheden mag worden ingesloten.

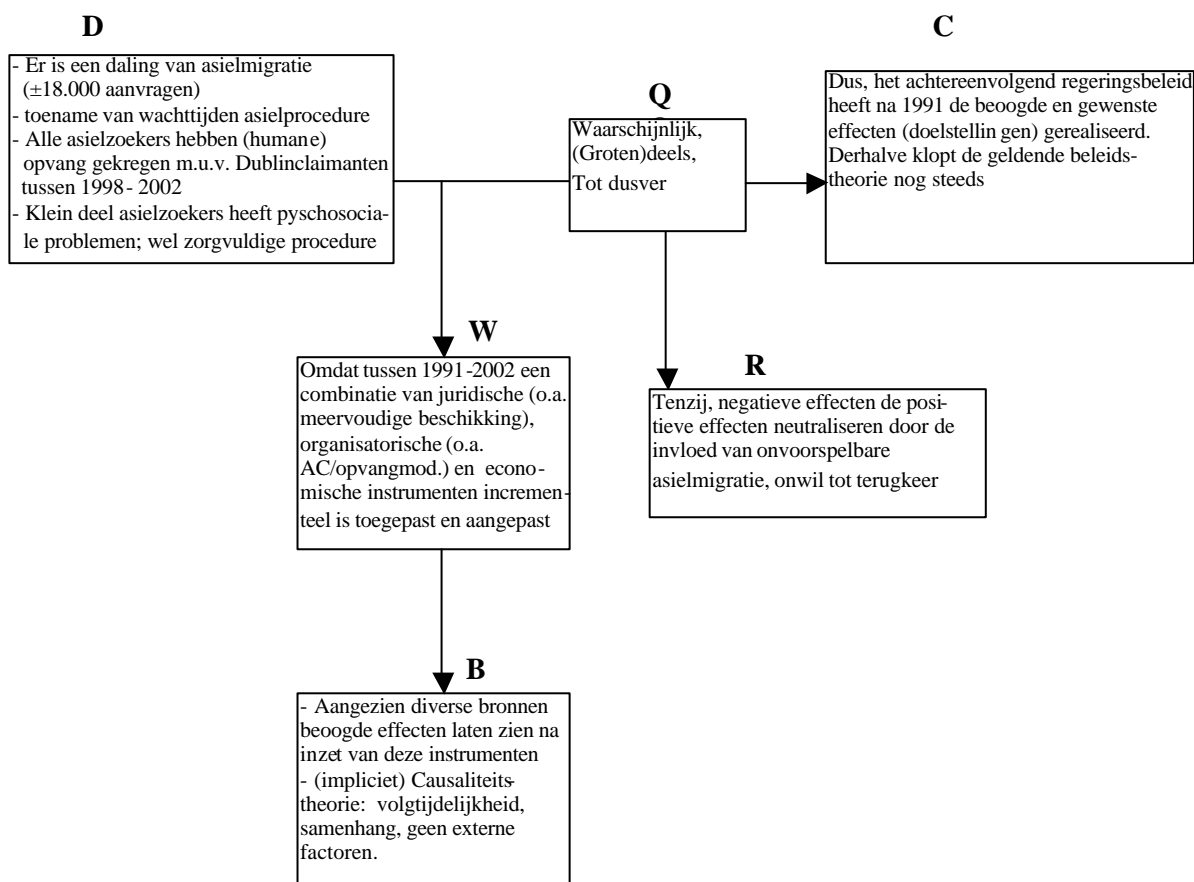
Geen van de andere actoren wijst op deze mogelijkheid in hun beoordelingen, terwijl ngo Vluchtelingenwerk in gesimplificeerde vorm deels een tegenovergestelde redenering hanteert. De negatieve effecten (Bi) worden toegeschreven aan het opvang- en toelatingsbeleid (Ai), de weinig positieve effecten eveneens (Bi), maar de invloed van externe omstandigheden komt niet ter sprake.

De *empirische onderbouwing* van deze redeneringen loopt uiteen bij de diverse actoren. De Nederlandse overheid baseert zich bij de beoordeling op statistieken en soms op onderzoeksrapporten van onafhankelijke wetenschappelijke diensten of commissie van een ministerie (o.a. WODC). In het parlement verwijst de overheid echter weinig tot niet naar onderzoeken. Toetsende organen, commissies en wetenschappelijke instellingen verwijzen nadrukkelijk naar eigen of elders systematisch uitgevoerd onderzoek. Bij de uitvoeringsorganisatie zbo COA en de ngo Vluchtelingenwerk wordt daarentegen bij de onderbouwing vaak verwezen naar ervaringen, incidentenmeldingen, soms statistieken en indrukken. Opvallend is dat weinig onderzoeken berusten op een beleidsevaluerende invalshoek (bijvoorbeeld geen verwijzingen naar kosten-batenanalyses). De relatie tussen doelstellingen van asielbeleid en waargenomen resultaten vormt vaak niet het object van onderzoek.

Het is duidelijk waarneembaar dat de beoordelingen van de bereikte resultaten tussen een aantal Nederlandse actoren *overeenstemmen*. Zo vallen de beoordelingen van de Nederlandse overheid, het COA en het WODC grotendeels samen. De beoordelingen van wetenschappelijke instellingen stemmen deels overeen met die van het COA en WODC, maar hangen op andere aspecten weer dichter naar de negatievere beschouwing van ngo Vluchtelingenwerk. Dat is ook het geval met de beoordelingen van asielzoekers die eveneens gekenmerkt worden door zowel positieve als negatieve standpunten. De beoordeling van de resultaten door ngo Vluchtelingenwerk verschilt dan ook sterk van de beoordeling van de overheid. Er is hier geen sprake van overeenstemming over de mate waarin het probleem opgelost of oplosbaar is. Afgevraagd kan worden waar dat door veroorzaakt wordt omdat er over de doelstellingen redelijke overeenstemming lijkt te zijn. Het zou kunnen betekenen dat de beoordeling van deze resultaten verschillend uitpakt omdat verwezen wordt naar verschillende interpretaties van hogere doelen, uitgangspunten of waarden \neq naar andere waardesystemen. Dat betekent dat naar andere evaluatiefases moet worden overgestapt om vast te stellen in hoeverre het probleem is opgelost of oplosbaar is.

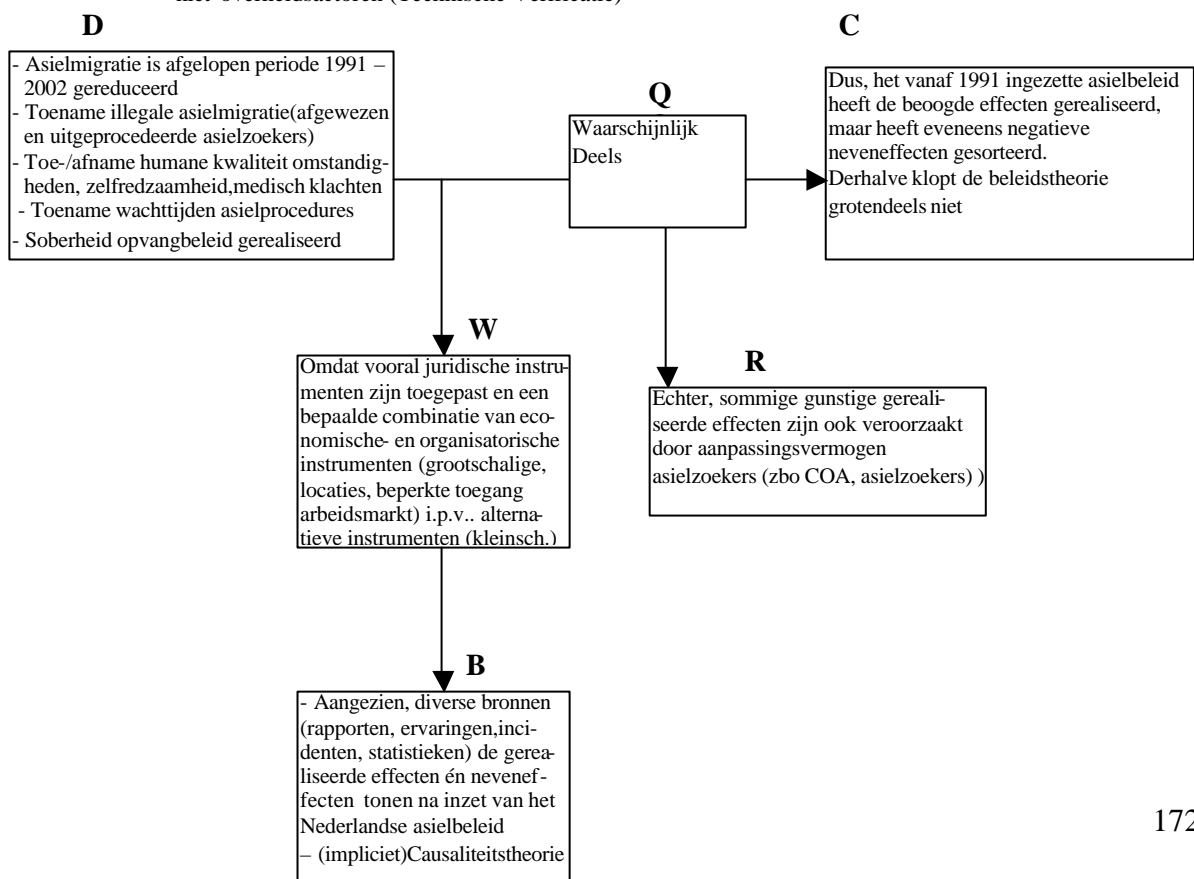
Figuur 6.1.17 en 6.1.18 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase ‘Technisch Verificatie’ schematisch in beeld.

Figuur 6.1.17 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Nederlandse overheid (Technische Verificatie)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerleggend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.18 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Nederlandse niet-overheidsactoren (Technische Verificatie)



6.4.2 *Situationele rechtvaardiging van het Nederlandse opvangbeleid*

Uit de retrospectieve beoordeling in hoofdstuk V blijkt dat de Nederlandse overheid de doelen van het asiel(opvang)beleid nog steeds van toepassing acht op de geconstateerde probleemsituatie: de toegenomen asielmigratie naar Nederland. Behoudens een voorwaardelijke aanpassing in 1998 van het doel om aan iedere asielzoeker zonder voldoende middelen van bestaan opvang aan te bieden, gaven de omstandigheden na 1991 geen aanleiding om de doelen aan te passen aan gewijzigde omstandigheden. Een groot tekort aan opvangcapaciteit en een relatief sterke toename van asielmigratie naar Nederland waren in 1998 aanleiding geweest om in het geval van een noodsituatie bepaalde groepen uit te kunnen sluiten van opvang. Ondanks de pretentie om stijgingen van asielmigratie te kunnen ondervangen met aanvullende opvangcapaciteit, werd tegelijkertijd gesteld dat opvang nooit volledig kon worden gegarandeerd vanwege de onvoorspelbaarheid van migratiestromen. Desgevolg leidde deze voorwaardelijke doelbeperking uiteindelijk tot de 'tijdelijke' onthouding van opvang aan onder meer Dublinclaimanten, asielzoekers die formeel via een periodieke claimprocedure aan een andere EU-staat konden worden toegewezen zonder dat hun asielaanvraag zelf in Nederland was onderzocht. Buiten deze uitzonderlijk geachte situatie bevond de overheid echter dat de omstandigheden rondom asielmigratie door het ingezette beleid in een positievere richting werden omgebogen. Zo wordt, soms meerdere malen, uitgesproken dat Nederland opvangproblemen bij omvangrijke asielmigratie altijd door aanvullende capaciteit heeft kunnen 'oplossen', 'verlichten' of weten te 'beheersen', dat de opvangvoorzieningen, ondanks de lange duur aan gemiddeld hoge kwaliteitseisen voldoen en dat er steeds met het maatschappelijk (lokale) draagvlak rekening is gehouden. Ook wordt naar voren gebracht dat in internationaal (EU)verband vorderingen zijn gemaakt tot samenwerking bij opvang en toelating. Blijkens de beoordelingen zag de Nederlandse overheid geen noodzaak tot aanpassing van deze doelen aangezien de omstandigheden niet waren verslechterd en de doelen niet strijdig waren met hogere doelen of internationale regels. Weliswaar was er nog wel kritiek op de gemiddeld hoge asielomvang ten opzichte van andere EU-landen, de ineffectiviteit van het terugkeerbeleid en de lange verblijfsduur in de opvangcentra. De probleemsituatie werd dus nog steeds negatief gewaardeerd. Daardoor bleef de relevantie van de doelen overeind. Alleen begin jaren negentig (1991, 1994) gaven de omstandigheden wel aanleiding tot een bijstelling van een doel. Naast een sobere, humane opvang en een zorgvuldige toelatingsprocedure (streng, doch rechtvaardig) moest de asielprocedure sneller en doeltreffend verlopen om de grote toenames te kunnen verwerken en de wachttijden te beperken. Tegelijkertijd moest de inactiviteit van asielzoekers mede als gevolg van de opgelopen wachttijden tegengegaan worden. In plaats van het vergroten van afhankelijkheid (zorg) moest de zelfstandigheid van asielzoekers bevorderd worden.

Andere actoren oordelen uiteenlopend over het passen van de doelen bij de problematische geachte situatie die asielmigratie oproept.

Zo beschouwt de uitvoeringsorganisatie zelfstandig bestuursorgaan COA in het algemeen dat de doelen relevant zijn gebleven ten opzichte van de omstandigheden, welke volgens haar maar deels beïnvloedbaar zijn omdat bepaalde problemen (schaarste opvangcapaciteit, draagvlak) steeds terugkeren. Een dergelijke bewering is interessant omdat het verwijst naar de visie op de aanpak van problemen en de wijze van samenleving (Rationele Keuze fase). Niettemin schaarst zij zich in 1998 aan de zijde van de ngo's Vluchtelingenwerk en Pharos om als gevolg van capaciteitstekorten, lange wachttijden en verslechtering van de leefomstandigheden in de asielcentra alternatieve doelstellingen bij de nieuwe regering te bepleiten. Bevordering van 'volledige' zelfstandigheid in de asielcentra en vergroting van toegang tot de reguliere arbeidsmarkt zouden gezondheidsproblemen, verminderde mentale draagkracht, zorgen over achtergebleven familie en psychosociale klachten beter kunnen stabiliseren of 'ondervangen'. Beide doelstellingen werden echter nooit in overheidsdocumenten overgenomen.

Ngo Vluchtelingenwerk valt daarnaast de tijdelijke aanpassing van de overheidsdoelstelling om niet alle groepen asielzoekers meer op te vangen aan en acht dit besluit in strijd met hogere doelen (onwet- en onrechtmatig) en internationale regels (UVRM, IVBPR, IVESC). Verder acht zij dat in de formele doelen het begrip menswaardigheid te weinig tot uitdrukking komt. Asielmigratie wordt volgens haar ten onrechte teveel alleen als een probleem neergezet. De veronachtzaming van menswaardigheid wordt ook onderschreven door wetenschappelijke instellingen die vinden dat door

het harde, restrictieve opvang- en toelatingsbeleid negatieve maatschappelijke neveneffecten (problemen) worden veroorzaakt. Desondanks stellen zij geen alternatieve doelstellingen voor.

Controlerende organen en onafhankelijke overheidsinstellingen voor beleidsonderzoek als respectievelijk de Algemene Rekenkamer en het WODC bevestigen dat problemen als wachttijden, terugkeer, aanzuigende werking etc. niet 'overwonnen', 'opgelost' of 'verminderd' zijn. Zij bevelen evenwel geen aanpassingen aan qua doelstellingen, maar qua instrumentarium. Door een medische wetenschappelijke commissie worden de medische problemen ten gevolge van het asielbeleid overigens sterk gerelativeerd omdat deze niet significant zouden afwijken van andere Europese landen.

Asielzoekers zelf hebben geen uitspraak gedaan over de aansluiting van doelen op de probleemsituatie van asielmigratie. Wel stelden zij veel belang in de toegang van asielzoekers tot de reguliere arbeidsmarkt. Bij veel van deze beoordelingen blijkt al dat de evaluatie geleidelijk naar een andere fase - die van 'systeemvindicatie' en van 'rationele sociale keuze' - verschuift.

De beoordeling van de Nederlandse overheid kan tot de volgende versimpelde *vorm* teruggebracht worden.

Ai (doelen van het Nederlandse asielbeleid) komt nog steeds grotendeels overeen met Bi (de omstandigheden waarop de doelen gericht zijn en die negatief gewaardeerd worden)
aangezien Bi eigenschap D vertoont
Ai is daarnaast niet in strijd met Ci (hogere doelen, regels en rechtsbeginselen van Nederlands overheidsbeleid).
Dus Ai is nog steeds relevant,
tenzij Bi wijzigt in eigenschap Z,
dan leidt Z tot Ai⁻¹ (Ai is tijdelijk en niet voor alle asielzoekers van toepassing op Bi).

Indien daar de impliciete veronderstelling bij wordt gevoegd dan is deze redenering qua vorm geldig:

Als A overeenkomt met B en B eigenschap D (afname x, toename y, verschil p, stabilisatie q) vertoont,
terwijl bij eigenschap D waardering E (te weinig verminderd of opgelost, onaanvaardbaar) over B is gerechtvaardigd,
en A is niet in strijd met C,
dan is A relevant
Als A overeenkomt met B,
maar eigenschap Z vertoont,
dan is waardering F over B gerechtvaardigd
En bij waardering F is consequentie Ai⁻¹ wenselijk.

Deze argumentatie is gebaseerd op een combinatie van analogie en waarderingsregels. Op het eerste gezicht lijkt deze redenering inhoudelijk ook *overtuigend*. De Nederlandse overheid maakt aannemelijk dat de doelen na 1994 nog van toepassing zijn op de omstandigheden die men wil beheersen. Ze bouwt vervolgens een voorbehoud in waarbij een aanpassing van een opvangdoelstelling zal plaatsvinden wanneer zich een wijziging van omstandigheden voordoet. En ze geeft een maatstaf en een consequentie aan: een capacitaire noodsituatie en een (tijdelijke) onthouding van opvang aan bepaalde groepen asielzoekers. Weliswaar gaat het niet om een gekwantificeerde, maar om een brede, kwalitatieve norm, maar er is wel sprake van een waarderingsmaatstaf. Het is echter de vraag of het onthouden van onderdak en ondersteuning aan asielzoekers wiens aanvraag inhoudelijk nog beoordeeld moet worden zich verhoudt met waarden van humaniteit verankerd in nationale en internationale rechtsregels en rechtsbeginselen, ook al wordt voor zieken en ouderen een uitzondering gemaakt. Als er al aan groepen opvang ontzegd zou moeten worden zouden dan niet eerder afgewezen asielzoekers, uitgeprocedeerde of illegale asielzoekers in aanmerking komen? Kon niet meer prioriteit gegeven worden aan het selecteren en in vreemdelingenbewaring nemen van asielzoekers verdacht van oorlogsmisdaden waardoor opvangplaatsen vrij zouden komen? Konden geen andere noodvoorzieningen die wel voor andere groepen getroffen werden (tenten) gehanteerd worden? En waarom kon over een tijdelijke limitering of quotering als aanvulling op het Vluchtelingenverdrag niet openlijk gedebatteerd worden?

De redenering die in de beoordeling van andere actoren besloten zit wijkt af van de redenering van de overheid. Het eerste deel van de redenering komt - zij het in ontkennde vorm - overeen. De doelen van het asielbeleid zijn voor een aantal actoren deels niet meer relevant ten opzichte van de gewijzigde omstandigheden. Sommige actoren vallen de overheid wel bij omdat volgens hun de omstandigheden te weinig in gunstige zin veranderd zijn. Maar het tweede deel van de redenering - het voorbehoud - ontbreekt bij alle andere actoren. Zij geven geen aanwijzing en waarderingsmaatstaf wanneer hun

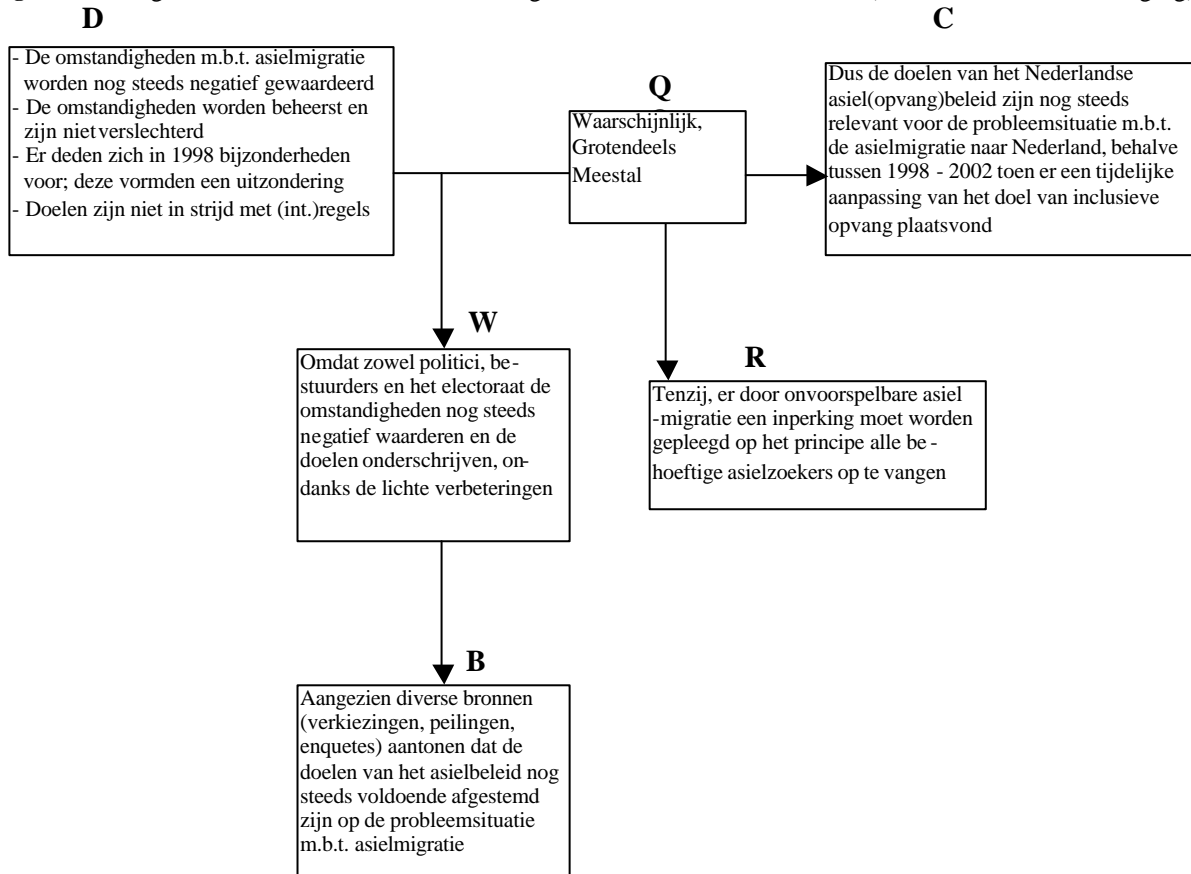
doelen niet meer in overeenstemming zijn met de omstandigheden. Dit vermindert de overtuigingskracht van hun redenering. Wel geven zij overtuigender aan dat de probleemdefinitie ruimer zou moeten worden geformuleerd. Directe en maatschappelijke effecten (toename van psychosociale klachten, illegaliteit en overlevingscriminaliteit) laten zien dat asielmigratie niet alleen technische, maar vooral sociale kanten heeft die zich in en buiten asielcentra manifesteren. De vraag is echter of de doelen die sommige actoren voorstellen (ngo's Vluchtelingenwerk, Pharos en zelfstandig bestuursorgaan COA) de juiste alternatieve doelen zijn om problemen rondom asielmigratie te kunnen 'tacklen'. In min of meerdere mate lijken zij te ontkennen dat er met asielmigratie sprake is van een sociaal probleem. In hoeverre verdiepen zij zich in het belang van de samenleving?

De *empirische ondersteuning* van de redeneringen bestaat bij een aantal actoren uit een combinatie van statistische gegevens, implementatieonderzoek, evaluatieonderzoek, descriptief onderzoek (overheid, Commissie Smeets, Algemene Rekenkamer, WODC, wetenschapsbeoefenaars). Bij andere actoren gaat het meer om registraties van klachten, persoonlijke ervaringen, mediaberichten, consultaties (Vluchtelingenwerk, Pharos, COA, asielzoekers).

Over het algemeen is er bij de meeste actoren wel een *gedeelde waarneming* over de feitelijke omstandigheden. Een verschil doet zich voor tussen Nederlandse overheid en sommige andere actoren (Vluchtelingenwerk, wetenschapsbeoefenaar) over de omvang en aard van psychosociale klachten, criminaliteit en illegaliteit bij asielzoekers. De waardering van deze feitelijke omstandigheden loopt echter meer uiteen. Sommige achten asielmigratie als zodanig niet als een probleem, maar wel de beleidsreacties op het verschijnsel migratie. Anderen beschouwen zowel de asielmigratie als (sommige aspecten van) het geldende asielbeleid problematisch (wetenschapsbeoefenaars, Algemene Rekenkamer, WODC, COA). En de overheid als actor waardeert vooral asielmigratie en haar gevolgen als een probleem, terwijl de beleidsreacties eerder als een passend antwoord dan als een hapering worden gezien. Naast een verschil in waardering van de situatie doet zich deels ook een verschil voor in de selectie van doelstellingen van het asielbeleid. Zo staat de Nederlandse overheid zowel bij de onthouding van opvang als bij de sobere opvang van asielzoekers tegenover een aantal actoren die streven naar inclusiviteit van de opvang, volledige zelfstandigheid en participatie van asielzoekers en bevordering van menswaardigheid.

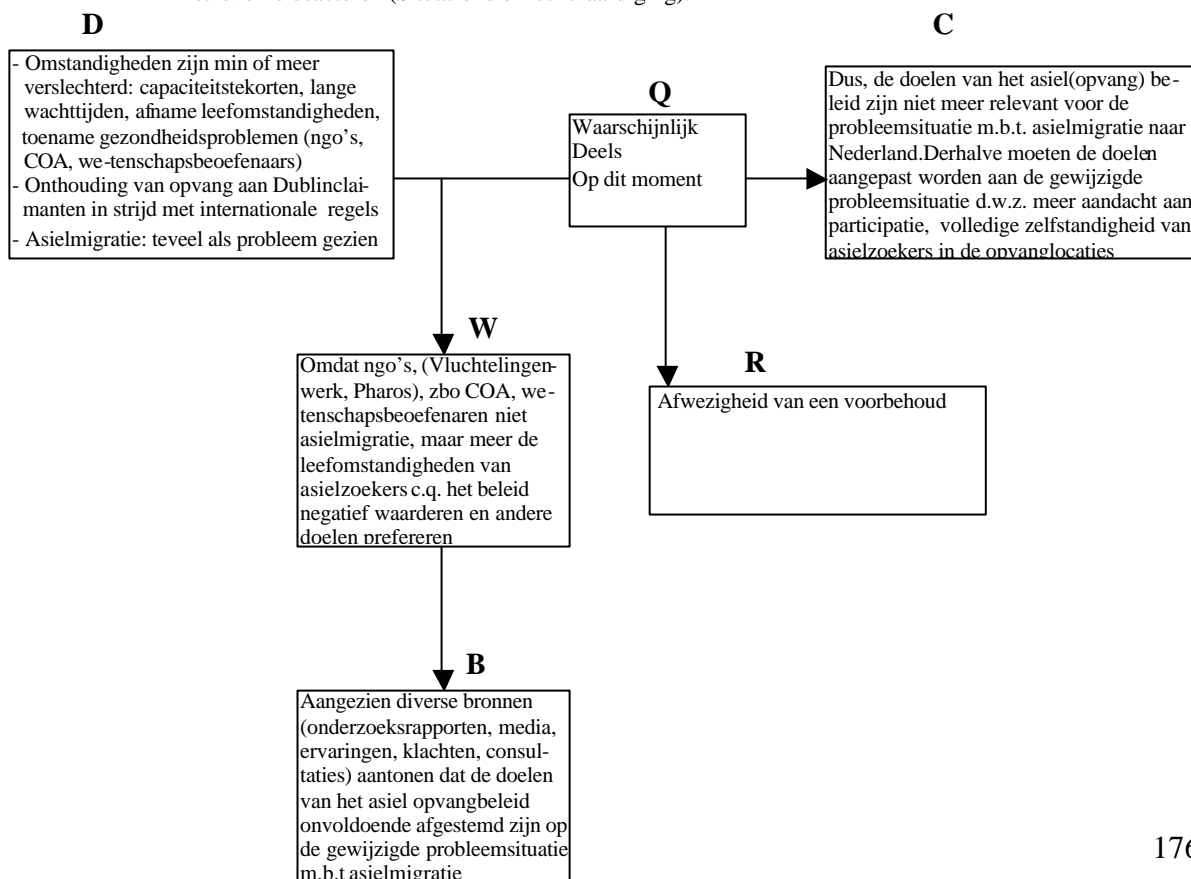
Figuur 6.1.19 en 6.1.20 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Situatiele Rechtvaardiging' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.19 Argumentatiestructuur van beoordeling door de Nederlandse overheid (Situatiele Rechtvaardiging)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerleggend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.20 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Nederlandse niet-overheidsactoren (Situatiele Rechtvaardiging).



6.4.3 *Systeem vindicatie van het Nederlandse opvangbeleid*

De Nederlandse overheid (ministerie van Justitie) neemt in 1998 en 2002 het evaluatieve standpunt in dat zij een aantal negatieve ‘maatschappelijke’ effecten heeft weten in te dammen dankzij een aantal tussentijdse wijzigingen in het asielbeleid (o.a. invoering NTOM, aanpassingen AC-model, capaciteits-maatregelen, invoering Vreemdelingenwet 2000). Daardoor zijn een aantal fundamentele waarden of belangen van de Nederlandse samenleving niet in gevaar gebracht. Opmerkelijk is dat de overheid aanvankelijk in deze beoordelingen niet zozeer verwijst naar de beheersing van negatieve maatschappelijke effecten, maar eerder naar het onder bedwang houden van negatieve directe effecten voor de doelgroep asielzoekers en de uitvoeringsorganisaties (COA, IND, vreemdelingendiensten, gemeenten etc.). Genoemd worden de beheersing van effecten als verstoppingen in de procedures, schaarste van opvangvoorzieningen en het imago niet te kunnen voldoen aan internationaal vluchtelingenrechtelijke bepalingen. Eigenlijk gaat het dus vooral om het type resultaten dat eerder bij de technisch verificatiefase aan bod is gekomen. Er lijkt naar resultaten gekeken te worden of die zich binnen een technisch-bestuurlijk systeem afspelen. Het zijn alleen de coalitiepartner VVD en oppositiepartij Groen Links die indirect refereren aan negatieve maatschappelijke effecten. Zo vraagt de VVD zich af of er geen limiet gesteld moet worden aan asielmigratie binnen de kaders van het Vluchtelingenverdrag - zonder overigens een verwijzing te maken naar negatieve maatschappelijke consequenties - terwijl Groen Links het opwerpen van deze vraag als een ondermijning beschouwt van het maatschappelijk draagvlak voor asielzoekers en het Vluchtelingenverdrag. Mogelijk is dat de overheid de beheersing van de directe effecten impliciet interpreteert als een positief maatschappelijk effect. Onvoldoende beheersing van deze effecten zou in Nederland kunnen betekenen dat zich maatschappelijk protest ontwikkelt niet zozeer tegen de omvang en gevolgen van asielmigratie, maar eerder tegen het uitblijven van ‘humane’ opvang en dienstverlening. Een dergelijk ambivalente interpretatie zou dan suggereren dat er kennelijk voldoende, maatschappelijke acceptatie - evenwicht - (onder ngo’s, publieke opinie) bestaat voor de aanpak van asielmigratie in Nederland ook al wordt deze implicatie niet expliciet door de overheid zo benoemd. Als er al door de overheid gesproken wordt over maatschappelijke aspecten van het asielbeleid dan is dat veeleer in termen van uitgangspunten of principes dan in termen van resultaten. Humane opvang, beheersbaarheid en het lokale en maatschappelijke draagvlak ten gunste van asielzoekers zijn kernbegrippen. Hier komt eerder de Rationele Keuze fase, welke type van (immigratie)samenleving wil Nederland zijn, om de hoek kijken. Pas tussen 2001 en 2002 spreekt de overheid zich explicieter uit over ‘positieve’ en negatieve maatschappelijke effecten. Alhoewel zij zich niet uitlaat over de invloed van het beleid beschouwt de Nederlandse overheid de vermeende hogere criminaliteit onder asielzoekers niet als een negatief (niet ‘verontrustend’) maatschappelijke effect. Ondanks dat aan Dublinclaimanten tijdelijk geen opvang werd geboden beoordeelt zij de opvang van asielzoekers als een beheerst maatschappelijk effect waarbij de humaniteit uiteindelijk niet in het gedrang is gekomen. Daarentegen wordt de daling van asielmigratie (en ineffectiviteit van terugkeer) niet onmiddellijk als een positief maatschappelijk effect van het beleid gezien. De overheid acht de omvang van asielmigratie afgezet tegen het Europese gemiddelde en het oppervlak en bevolkingsgrootte van het opvangland blijkens het bijwoordje ‘evenwel’ nog steeds te hoog.

De overige actoren blijken in hun beoordelingen niet alleen te verwijzen naar het belang van de maatschappelijke acceptatie als uitgangspunt, maar veelal ook waar te nemen dat het asielbeleid negatieve maatschappelijke neveneffecten veroorzaakt. Deze resultaten worden echter niet in alle gevallen in dezelfde mate ongunstig beoordeeld.

Zelfstandig bestuursorgaan COA oordeelt dat de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en asielbeleid zich dubbelzinnig manifesteert en op en neer gaat: als er opvangvoorzieningen komen dan is er protest, als ze gesloten worden is er ook protest. Daarnaast spreekt zij wel haar zorg uit over de omvangrijke concentraties van asielzoekers in de grote steden en de kosten van het asielbeleid.

Ngo Vluchtelingenwerk wijst in het geval van het onthouden van opvang aan Dublinclaimanten op de onwettige- en onrechtmatige effecten van het asielbeleid, waardoor er strijd ontstaat met fundamentele waarden van de samenleving: het voldoen aan die wetten en internationale verdragen en regels waarin mensenrechten geldend zijn voor ieder individu. Hierbij refereert Vluchtelingenwerk ook aan de sociale stabiliteit van de samenleving die in het gedrang zou komen als niet alle

asielzoekers van overheidswege worden opgevangen. Daarmee lijkt zij eerder te doelen op de mogelijke veronderstelling dat bepaalde delen van de maatschappij zich teweer stellen tegen onthouding van asielopvang en/of een verblijfstitel dan op de verwachting dat in Nederland juist protest ontstaat tegen een asielopvangbeleid als zodanig. Ook sommige wetenschapsbeoefenaars observeren dat het asielopvangbeleid in bepaalde groepen van de samenleving sociaal protest (illegale opvangnetwerken) ontlokt vanwege de als onrechtvaardig en inhumaan ervaren gevolgen voor sommige asielzoekers (marginalisering, sociale uitsluiting van uitgeprocedeerden, illegale asielzoekers). Later (2001) constateert Vluchtelingenwerk echter ook een afname van maatschappelijke acceptatie voor de opvang van asielzoekers hetgeen zij nu wel als een negatief maatschappelijk effect kwalificeert. Ten slotte waardeert Vluchtelingenwerk de vergroting in verschillen tussen staatsburgers en asielzoekers in Nederland als een negatief maatschappelijk effect door het uitblijven van automatische prijscompensatie in de toelages van asielzoekers.

Controlerende en onafhankelijke instellingen voor beleidsonderzoek als respectievelijk de Algemene Rekenkamer en het WODC signaleren eveneens een aantal negatieve maatschappelijke neveneffecten ten gevolge van het asiel(opvang)beleid. Het WODC vindt bijvoorbeeld dat de lange doorlooptijden van het asiel(opvang)beleid in een negatief maatschappelijke nevenuitkomst resulteren in een grotere invloed van mensensmokkelorganisaties op Nederland. Zij is tevens van mening dat de toename van asielmigratie in Nederland naast andere factoren (o.a. migratienetwerken, democratische verzorgingstaat, toelatingsbeleid) veroorzaakt is door het opvangbeleid, hetgeen aangevochten wordt door Vluchtelingenwerk en deels door de commissie Smeets. En zo oordeelt de Algemene Rekenkamer dat er geen inzicht bestaat in de effectiviteit van het terugkeerprogramma als onderdeel van het asielbeleid, maar dat er van opvallend crimineel gedrag onder illegale afgewezen asielzoekers evenwel geen sprake is.

Wetenschapsbeoefenaars oordelen beduidend negatiever over maatschappelijke effecten als illegaliteit en criminaliteit ten gevolge van het asielbeleid. De Rijksuniversiteit van Groningen beschouwt de terugkeerprogramma's als ineffectief ook al meent zij dat illegaliteit nog wel beïnvloed kan worden. Het Risbo acht daarentegen dat de omvang van illegaliteit nauwelijks nog te beïnvloeden is. Bovendien attendeert het Risbo erop dat het restrictief geachte vreemdelingen c.q. asielbeleid geleid heeft tot een toename van 'overlevingscriminaliteit' (o.a. diefstal, drugsgerelateerde delicten, doodslag) en het optreden van epidemische (volks)gezondheidsproblemen. Beide vermeende maatschappelijke effecten worden echter door andere wetenschapsbeoefenaars gerelativeerd en genuanceerd. Zo erkent de Rijksuniversiteit Groningen wel dat er een relatie bestaat tussen het restrictief beschouwde asielbeleid en een toename van criminaliteit onder asielzoekers. Maar deze strafbare handelingen zouden zich vooralsnog beperken tot de asielcentra zelf en zelden daarbuiten voorkomen. Overigens wordt de toename van 'overlevingscriminaliteit' bij onder meer (afgewezen/illegale) asielzoekers weer bevestigd door een landelijk onderzoek van het Korps Landelijke PolitieDiensten. Tegelijkertijd weerspreekt de wetenschappelijke commissie Smeets de ernst van de vermeende nadelige maatschappelijke gezondheidseffecten. Volgens haar wijkt de omvang van de gezondheidstoestand van asielzoekers (infectieziekten, psychische klachten) niet bijzonder af van de Nederlandse bevolking.

Asielzoekers ervaren daarentegen geen negatieve maatschappelijke effecten als gevolg van het asiel(opvang)beleid, in het algemeen eerder positieve maatschappelijke effecten. Men ondervindt geen discriminatie, weinig tot geen racisme, terwijl van de vrijheid en veiligheid in het bestemmingsland kan worden geprofiteerd.

De redenering van de overheid bij de beoordeling van de maatschappelijke effecten kan wederom uitgeschreven worden in een versimpelde *vorm*. De argumentatie ziet er dan als volgt uit:

Bi (negatieve maatschappelijke effecten) is grotendeels niet het geval,
omdat Ai (beleidsprogramma's voor opvang en toelating) na 1991, 1994, 1998 en 2000 vooraf is gegaan aan -Bi
(het niet optreden van Bi),
dus Ai ondersteunt of heeft geen afbreuk gedaan aan Di (de waarden en belangen van de Nederlandse samenleving
achter het asielbeleid)
Ci (positieve maatschappelijke neveneffecten) is ten dele ook het geval als gevolg van de inzet van Ai
Ci is meer belangrijk dan -Bi,
dus neutraliseert Ci voor een deel -Bi.

Als hier de verzwegen veronderstelling aan wordt toegevoegd dan ziet de redenering er qua vorm

sluitend uit:

Als – B (het niet optreden van B) in tijd na A komt,
dan is -B in het algemeen veroorzaakt door A
Als -B overeenkomt met D is waardering E gerechtvaardigd over B
Als C overeenkomt met D is waardering F gerechtvaardigd over C.
Terwijl waardering F belangrijker is dan E.

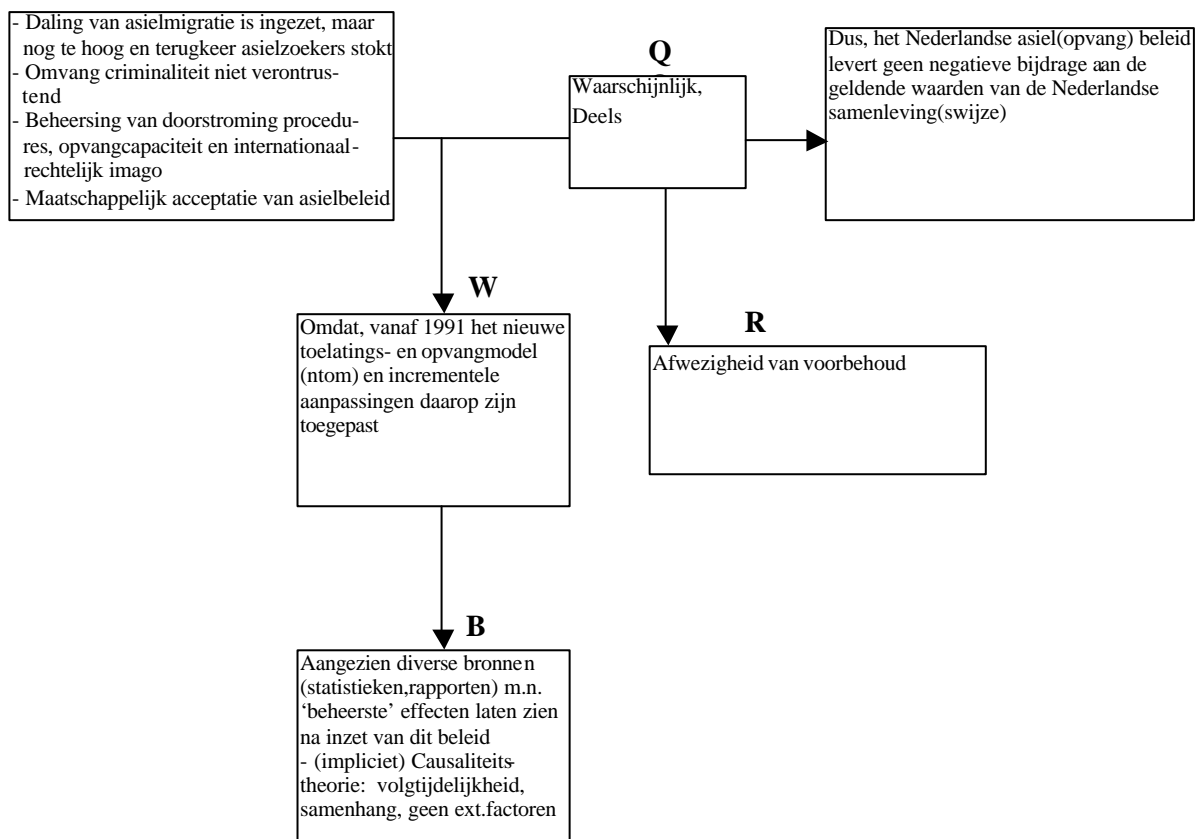
De redenering is hier opgebouwd uit een oorzaak-gevolg redentatie, uit analogie en uit waarderingsregels. Kenmerkend voor deze beoordeling is dat de Nederlandse overheid niet in bevestigende zin maar in ontkennde zin oordeelt over de maatschappelijke effecten van het asielbeleid. Het beleid heeft nog niet geleid tot voldoende positieve maatschappelijke effecten, maar heeft ook niet geleid tot negatieve maatschappelijke effecten. Daarmee zegt zij op een negatieve wijze dat de effecten wel onder controle zijn gebracht en niet zijn verergerd. Een dergelijke beoordeling blakert niet van duidelijkheid. De maatschappelijke effecten worden door de overheid een beetje in een schemergebied tussen positieve en negatieve resultaten geplaatst. Daarnaast mist de redenering *overtuigingskracht*. Evenals in de evaluatiefase van ‘technische verificatie’ ligt nogal sterk de nadruk op de relatie van het beleid en het voorkomen of beheersen van negatieve maatschappelijke effecten. Uit het niet erger worden, tot stilstand brengen of niet optreden van deze effecten lijkt te worden afgeleid dat het voorafgaande beleid een stabiliserend resultaat heeft gehad. De vraag is echter of ongunstige effecten niet alsnog plotseling of later kunnen optreden – zogenaamde ‘drempeleffecten’ respectievelijk ‘slaapeffecten’ – (Goodin,1982: 24), terwijl evenzeer betwijfeld kan worden of de stabilisatie uitsluitend tot stand is gebracht door het asielbeleid. De overtuigingskracht van de redenering verminderd ook omdat de overheid niet met maatstaven aangeeft wanneer er sprake is van een negatief maatschappelijke effect en een toestand van beheersing, verergering of vermindering bereikt is. Desalniettemin lijkt de Nederlandse overheid vooral prioriteit te leggen bij de beheersbaarheid van verschillende maatschappelijke effecten als belangrijke waarde van beleid. In tegenstelling tot de overheid stellen niet-overheidsactoren veel duidelijker dat het asielbeleid heeft bijgedragen aan negatieve maatschappelijke effecten. Echter bij sommige redeneringen (ngo Vluchtelingenwerk, Risbo) worden de maatschappelijke effecten vrijwel geheel toegeschreven aan het asielbeleid, terwijl ook ander beleid, externe ontwikkelingen en de rol van burgers en charitatieve en religieuze instellingen hierop van invloed kan zijn. Het WODC wijst daar in haar onderzoek bijvoorbeeld wel op. Daarnaast zijn ook in de redeneringen van niet-overheidsactoren geen expliciete waarderingsmaatstaven waarneembaar. De belangrijkste waarde die hier vaak impliciet naar voren treedt is geen beheersbaarheid, maar het recht van een individuele asielzoeker als mens (Vluchtelingenwerk), dan wel het belang van de asielzoeker én het belang van de samenleving (Risbo).

Als nu gekeken wordt naar de *empirische onderbouwing* van de beoordelingen dan valt op dat de overheid veelal verwijst naar asielstatistiek- en rapportages, soms naar beleidsonderzoek (bijvoorbeeld van het WODC) en naar persoonlijke indrukken. Bij instanties als de Algemene Rekenkamer, WODC en wetenschappelijke actoren wordt teruggevallen op uitgebreid implementatie- en evaluatieonderzoek. Uitvoeringsorganisatie COA en ngo Vluchtelingenwerk baseren hun beoordelingen meestal op klachten, ervaringen en indrukken en in mindere mate op statistieken. Ervaringen en indrukken spelen bij beoordelingen van asielzoekers de voornaamste onderbouwing.

Er is maar in beperkte mate *overeenstemming* over de negatieve en positieve maatschappelijke effecten. Veel actoren zijn het wel eens dat de lange doorlooptijden in het Nederlandse asielbeleid negatieve maatschappelijke gevolgen met zich meebrengen. Maar de mate van waardering van deze gevolgen loopt sterk uiteen. De overheid en af en toe sommige andere actoren relativeren effecten zoals criminaliteit, psychosociale klachten, de onthouding van opvang, aantasting van het maatschappelijk draagvlak of de daling van asielmigratie. Andere actoren - met name ngo Vluchtelingenwerk en sommige wetenschapsbeoefenaars - waarden een aantal van deze effecten juist veel negatiever. Deze diversiteit lijkt te verwijzen naar de waarden die men in de manier van samenleving prefereert.

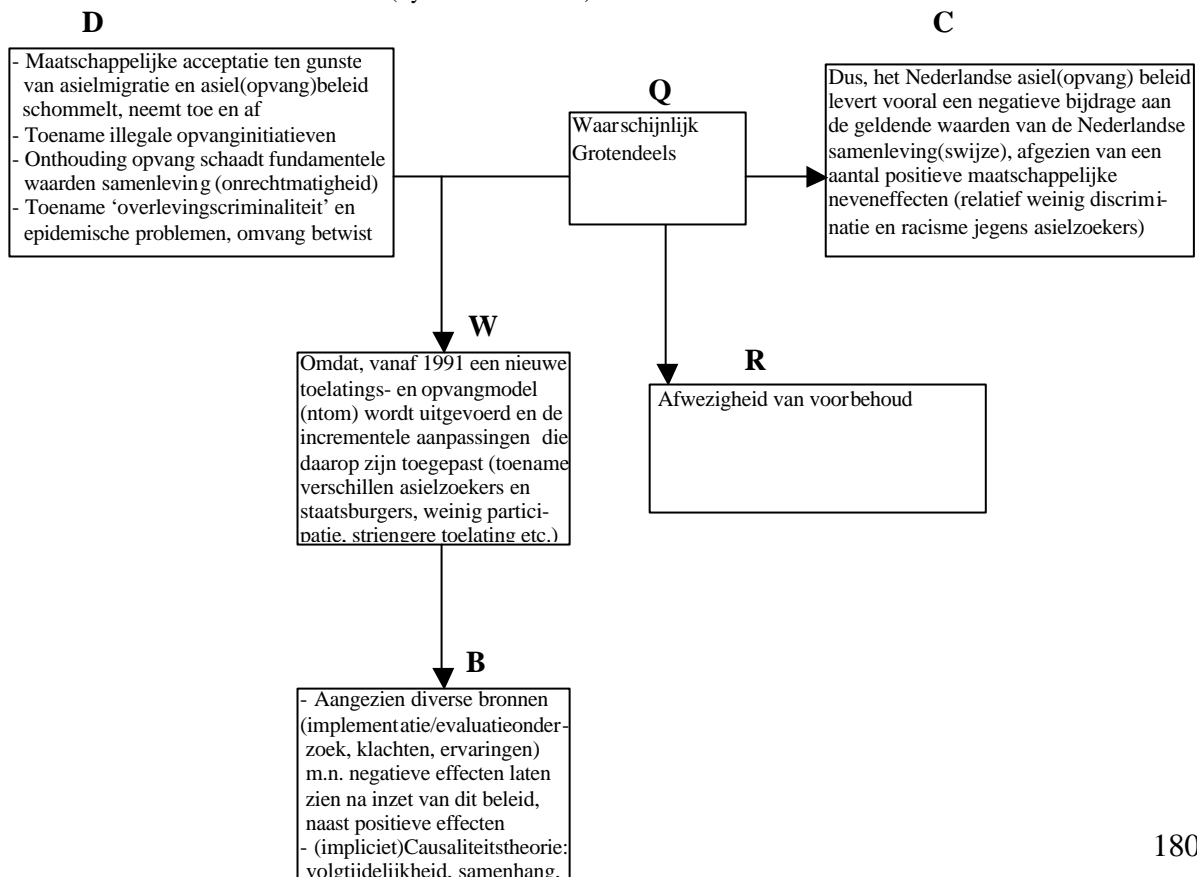
Figuur 6.1.21 en 6.1.22 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase ‘Systeem Vindicatie’ schematisch in beeld.

Figuur 6.1.21 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Nederlandse overheid (Systeem Vindicatie)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerlegend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.22 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Nederlandse niet-overheidsactoren (Systeem Vindicatie)



6.4.4 *Rationele, sociale keuze van het Nederlandse opvangbeleid*

In haar retrospectieve beoordeling beklemtoont de Nederlandse overheid vaak de volgende combinatie van waarden die ook de fundamenteën blijken te vormen van het Nederlandse asielbeleid:

- beheersbaarheid/stabiliteit,
- humaniteit
- internationale (Europese) samenwerking en naleving van internationale verplichtingen.
- rigiditeit ('streng')
- zelfstandigheid/vrijheid/onafhankelijkheid ('zelfredzaamheid', 'eigen verantwoordelijkheid'),
- maatschappelijke acceptatie
- democratische rechtsstaat
- rechtmatigheid,
- soberheid,
- doeltreffendheid
- efficiëntie
- flexibiliteit
- multiculturele samenleving

Deze reeks van waarden en belangen die de huidige wijze van samenleven in Nederland kenmerkt beschouwt de overheid kennelijk als aanvaardbare uitgangspunten van het asielbeleid om problemen of conflicten rondom asielmigratie te kunnen oplossen. Een alternatieve wijze van samenleving om dit vraagstuk op te lossen wordt niet voorgestaan. Wel lijkt er recentelijk een verschuiving van waarden plaats te vinden die voorheen minder of geen nadruk kregen. Zo wordt iets meer belang gehecht aan de sociale en economische opnamecapaciteit van de eigen nationale samenleving getuige de aandacht voor criteria als bevolkingsomvang in relatie tot landsoppervlakte en bruto nationaal product. Ook wordt door een regeringspartij de vraag aan de orde gesteld hoeveel asielmigratie een samenleving aankan ofwel waar de grenzen van het opvangen van asielmigratie naar en in een land behoren te liggen. Hieruit blijkt dat niet alleen de stabiliteit van de samenleving in waardering te stijgen, maar ook dat de bescherming van de eigen nationale en/of politieke identiteit (inclusief autochtonen en legale allochtonen) meer als waarde naar voren wordt geschoven. Het blijft echter onduidelijk of en in hoeverre de Nederlandse overheid het opnamevermogen als waarde naar voren wil schuiven.

Over de toedeling en het bereik van de waarden d.w.z. op wie de waarden van toepassing zijn en met welke intensiteit, denkt de Nederlandse overheid het volgende. De geprevaleerde waarden hebben niet in gelijke mate betrekking op zowel staatsburgers (samenleving) als op asielzoekers (doelgroep). Zelfstandigheid is voor asielzoekers als waarde meer ingeperkt dan voor de gemiddelde inwoner van Nederland, terwijl vanuit het oogpunt van beheersing (openbare orde, nationale veiligheid, volksgezondheid) juist meer inbreuken op de rechten van asielzoekers zijn toegestaan dan op die van staatsburgers. Toch is de Nederlandse overheid van mening dat de kwaliteit van (materiële) voorzieningen die aan staatsburgers wordt geboden ook aan asielzoekers gegarandeerd moet kunnen worden. Deze gelijkschakeling tussen asielzoekers en staatsburgers geldt ook in een groot aantal grondrechten. Een humane opvang geldt voor de meeste asielzoekers die onvoldoende middelen van bestaan bezitten, maar kan voor sommige groepen tijdelijk worden onthouden (Dublinclaimanten, herhaalde asielverzoeken) of niet meer van toepassing worden verklaard (asielzoekers met een niet-ontvankelijk/kennelijk ongegrond verklaarde aanvraag, uitgeprocedeerde en illegale asielzoekers). Waarden als soberheid, rechtmatigheid, doeltreffendheid en efficiëntie lijken echter vanuit de overheid bezien voor zowel doelgroep als de maatschappij te gelden. De Nederlandse overheid hanteert dus tot op zekere hoogte een gering verschil in toedeling van waarden tussen staatsburgers en asielzoekers.

De waarden van de Nederlandse overheid worden door een groot aantal andere actoren gedeeld, maar worden door een aantal actoren aangevuld met of vervangen door alternatieve combinaties van waarden. Ook over de toedeling en het bereik van de waarden wordt door sommigen niet eender gedacht.

Het zelfstandig bestuursorgaan COA onderstreept soortgelijke waarden als de overheid. Om

problemen of conflicten rondom asielmigratie op te lossen worden onder meer menswaardigheid (medemenselijkheid- of wederkerigheid), zelfstandigheid van de asielzoeker, beheersbaarheid/maatschappelijke aanvaardbaarheid (asielzoekers moeten zich als 'gast' gedragen volgens de regels van het opvangland) en legaliteit als waarden genoemd. Alhoewel in mindere mate dan de overheid verwijst deze uitvoeringsorganisatie ook naar de sociale en economische opnamecapaciteit door te wijzen op de onwenselijkheid van te grote concentraties asielzoekers in de grote steden. Niettemin denkt zij anders over de toedeling en het bereik van de waarden. Waarden als zelfstandigheid en participatie zouden meer verruimd moeten worden voor asielzoekers. Uit de beoordelingen van de toezichtorganen en instellingen voor onafhankelijke beleidsonderzoek blijkt eveneens dat hun waarden dicht aansluiten bij die van de overheid.

De Algemene Rekenkamer benadrukt sterk de rechtmatigheid, effectiviteit en stabiliteitsfunctie van het overheidsbeleid. Als dat beleid rechtmatig en adequaat wordt uitgevoerd door beheersingsmaatregelen in te bouwen dan kunnen problemen van asielmigratie worden opgelost lijkt de implicatie te zijn. Over de toedeling en het bereik van waarden worden geen uitspraken gedaan.

Voor het WODC vormt vooral beheersing van het asielvraagstuk uitgangspunt voor de oplosbaarheid. Wel wordt recentelijk ook het uitgangspunt gehanteerd dat rekening moet worden gehouden met het opnamevermogen van een samenleving bepaald door de bevolkingsomvang, landsoppervlakte en Bruto Nationaal Product. De vraag of Nederland echter onevenredig veel asielmigratie binnen Europa te verwerken heeft gekregen en minder asielmigratie zou moeten toestaan durft het WODC vanwege gebrek aan andere vergelijkingscriteria en cijfermateriaal niet aan. In de beoordeling van het WODC zijn geen uitlatingen aangetroffen over de toedeling en het bereik van waarden.

De mix van waarden die ngo Vluchtelingenwerk op het oog heeft, verschilt ten dele van de waardepreferenties van de overheid. Hoewel zij waarden als menswaardigheid, zelfstandigheid, stabiliteit - beheersbaarheid wordt als waarde niet genoemd - en naleving van internationale regels onderschrijft, vult zij sommige van deze waarden anders in of voegt zij andere waarden toe. Zo wijst volgens Vluchtelingenwerk de waarde sociale stabiliteit (maatschappelijk draagvlak) niet zozeer op het belang van voldoende maatschappelijk acceptatie voor asielmigratie en een asielbeleid, maar eerder op het voorkomen van maatschappelijke fricties bij het uitblijven van een rechtvaardig en menswaardig asielbeleid. Het lijkt erop dat Vluchtelingenwerk aan de asielzoeker respectievelijk 'echte' vluchteling een hogere prioriteit toekent dan aan de samenleving. Daarnaast staat Vluchtelingenwerk een samenleving voor waarin aan asielzoekers opvang en een zorgvuldige toelatingsprocedure worden geboden, ongeacht een plotselinge massale toestroom van vluchtelingen in het bestemmingsland. Hiermee onderschrijft zij de uitgangspunten van een van de autonome organisaties van de VN, de UNHCR. Ten slotte acht Vluchtelingenwerk naast zelfstandigheid ook de participatie en integratie van asielzoekers in de samenleving belangrijke waarden. Ook over de toedeling en het bereik van de waarden denkt Vluchtelingenwerk anders. Humaniteit strekt zich volgens haar uit tot alle asielzoekers die rechtsmiddelen voor het aanvragen van asiel ter beschikking staan. Er dient opvang aan alle procederende asielzoekers te worden geboden ook omdat dit is vastgelegd in (inter)nationale regels (UVRM, IVBPR, IVESC en de EU-minimumopvangnormen). Asielzoekers horen in een ideale samenleving ook niet apart van de samenleving te worden afgeschermd, maar zouden hierin moeten kunnen integreren. De verschillen tussen staatsburgers en asielzoekers zouden dan ook geringer of afwezig moeten zijn.

De waarden die betreffende wetenschapsbeoefenaars voorstaan om problemen of conflicten rondom asielmigratie in de Nederlandse samenleving aanvaardbaar te kunnen oplossen onderstrepen deels de waarden van het overheidsbeleid, deels aanvullende waarden. Enerzijds worden waarden geprefereerd als stabiliteit, veiligheid, humane leefsituatie, maatschappelijke acceptatie en legaliteit (afgewezen asielzoekers moeten terugkeren als rechtsmiddelen uitgeput zijn). Anderzijds kennen zij een veel belangrijker plaats toe aan de lokale en burgerinitiatieven bij de opvang van asielzoekers of voorbereiding op terugkeer van uitgeprocedeerde of illegale asielzoekers (burgerschap) en aan participatie van asielzoekers binnen de samenleving. De accentuering van deze waarden lijkt overigens ingegeven door het belang van de waarde stabiliteit. Achterwege blijven van een actief burgerschap op dit terrein zou toename van overlevingscriminaliteit en deelname aan het criminele circuit in de kaart kunnen spelen. De wetenschapsbeoefenaars zijn voorstanders van een gelijkere toedeling van waarden tussen asielzoekers en staatsburgers. De leefsituatie tijdens de procedure zou verbeterd moeten

worden, terwijl een selectief deel van illegale asielzoekers of om humanitaire redenen of als arbeidsmigrant behoort te worden gelegaliseerd.

Asielzoekers hechten groot belang aan de waarden van het huidige bestemmingsland ten opzichte van de samenlevingen waaruit men afkomstig is. Democratie, rechtstaat, vrijheid en verantwoordelijkheid en aanpassingsvermogen van vreemdelingen worden als belangrijke principes gezien voor oplossing van problemen rondom asielmigratie. Daarmee worden grotendeels de waarden onderschreven die de overheid prefereert. Asielzoekers benadrukken daarnaast echter alternatieve waarden zoals respect voor de asielzoeker als migrant die een problematische situatie verlaten heeft en participatie in de samenleving van het bestemmingsland. Asielzoekers benadrukken de gelijkwaardigheid tussen asielzoekers en Nederlandse staatsburgers. Zij vinden dat waarden gelijk moeten worden toegedeeld.

Als nu naar de redenering van de overheid op dit evaluatieniveau wordt gekeken dan ziet de argumentatie er in sterk vereenvoudigde *vorm* zo uit:

A_i (waarden/uitgangspunten Nederlands asielopvangbeleid) is grotendeels een kenmerk of afspiegeling van A (waardemix van de huidige Nederlandse samenleving),
 A is voorwaarde voor D_i (beslechten/hantering/beheersing problemen rondom asielmigratie naar Nederland),
dus A_i blijft wenselijk,
tenzij A in omstandigheid Z_i (onaanvaardbaar geachte situatie rondom asielmigratie) geen voldoende voorwaarde meer is voor D_i en aangevuld moet worden door sommige waarden of eigenschappen van $B(x \in B)$

De impliciete veronderstelling is hier:

A is wenselijk als ideale samenlevingswijze,
omdat A in vergelijking met B (alternatief waardensysteem1) of C (alternatief waardensysteem2) - normatief als empirisch - te verkiezen valt boven B of C
En bij de meeste A 's is D (beslechting/hantering/beheersing van problemen) het geval
Echter sommige waarden van $B(x \in B)$ kunnen in omstandigheid Z (onaanvaardbaar geachte situatie) voorwaarde zijn voor D
Sommige waarden van $B(x \in B)$ zijn in omstandigheid Z in de meeste gevallen voorwaarde voor D

Als deze verzwegen veronderstelling(en) wordt toegevoegd aan de beoordeling is de redenering sluitend. De redenering in deze evaluatiefase is opgebouwd door een combinatie van tekenargumentatie, analogie, waarderingsregels en generalisatie. De inhoudelijke *overtuigingskracht* van de beoordeling kan betwist worden. De Nederlandse overheid lijkt met name waarden als beheersbaarheid en humaniteit te prefereren ook al is in de beoordeling geen expliciete rangorde van waarden te onderscheiden. Beheersbaarheid en humaniteit moeten met elkaar in evenwicht zijn. Zowel de belangen van de samenleving als de belangen van de asielzoeker moeten bediend worden. Daarbij verwijst het belang van de samenleving met name naar het aanvaardbaar houden van het asielbeleid voor een deel van de samenleving dat voorstander is van een ruimhartiger asielbeleid. Voorstanders van een restrictiever asiel(opvang)beleid hebben zich in tegenstelling tot de voorstanders van een ruimhartiger asielbeleid tot dusver weinig tot niet geroerd. Het is echter zeer de vraag of de problemen rondom asielmigratie alleen met de accentuering van deze waarden in het beleid beslecht kunnen worden. Hoewel beheersbaarheid tijdelijk iets meer voorrang verkrijgt boven humaniteit (onthouding van opvang aan mogelijk latente vluchtelingen zoals Dublinclaimanten) in geval van toename van asielmigratie en schaarste aan opvang, verwijst dit voorbehoud vooral naar een technische ingreep in de uitvoering van het beleid. De fundamentele vraag wanneer een samenleving al dan niet voldoende sociaal en economisch vermogen heeft om de opvang van vreemdelingen c.q. asielmigranten te kunnen dragen wordt niet beantwoord en als waarde serieus ingebracht. Evenmin blijkt een waarde als de nationale en/of politieke identiteit van een samenleving expliciet deel uit te maken van de waarden van de Nederlandse samenleving. De overheid blijft in haar standpunten onduidelijk over de vraag of en in hoeverre de samenleving meer of minder prioriteit geniet dan het belang van de asielzoeker. Er wordt ook niet onderbouwd waarom deze selectie een succesvol resultaat garandeert. Niettemin lijken de waardepreferenties van de overheid een juiste afspiegeling te zijn van de samenleving die Nederland wil zijn. De waarden worden door veel niet-overheidsactoren gedeeld. Toch zijn het met name ngo Vluchtelingenwerk en sommige wetenschapsbeoefenaars die gedeeltelijk een ander waardesysteem hanteren dat afwijkt van de uitgangspunten van het overheidsbeleid. Vluchtelingenwerk stelt het belang van de asielzoeker, zijn participatie en integratie in de samenleving voorop volgens de

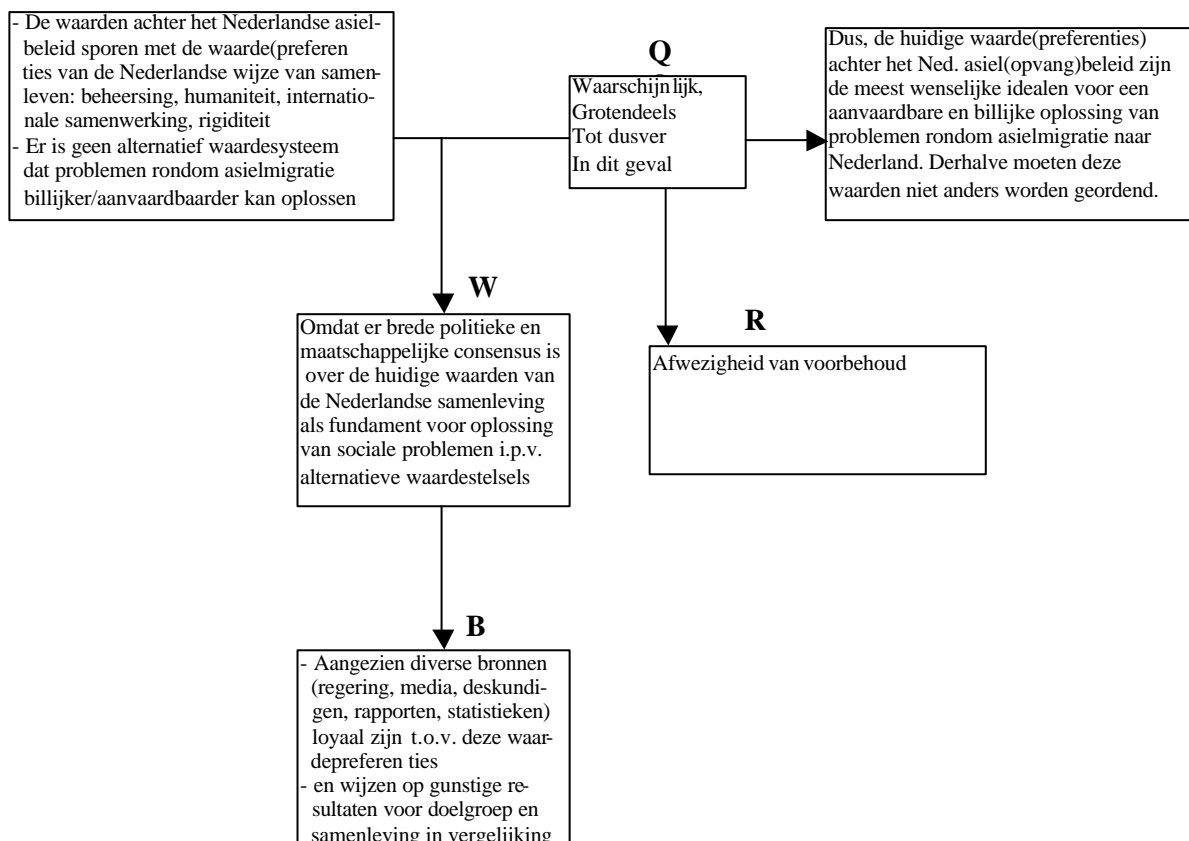
hoogste internationaal-rechtelijke standaards, terwijl bijvoorbeeld het Risbo naast participatie van de asielzoeker ook een belangrijke plaats toekent aan de rol van de burger ('civil society') bij de stabilisering van problemen rondom asielmigratie. Zij lijken uit te gaan van een transnationalistische 'wereld' of paradigma waarin de grenzen van natiestaten doordringbaar worden vanwege onvermijdelijke ontwikkelingen van internationalisering zoals asielmigratie. In deze wereld is een voorbehoud om stijgende asielmigratie tijdelijk te beperken omwille van beheersbaarheid zowel een inbreuk op internationale plichten als een bedreiging van de samenlevingsvormen binnen een samenleving (de kwaliteit van de 'civil society')

De redenering van zowel de overheid als de niet-overheidsactoren wordt zowel *empirisch* als *normatief* schaars onderbouwd. Als er onderzoeksrapporten aangehaald worden dan blijkt uit de argumenten niet waarom een bepaalde mix van waarden een betere garantie geeft op beslechting van problemen rondom asielmigratie dan andere waardepreferenties. De onderbouwing is vooral suggestief. De overheid suggereert dat een ruimhartig opvang- en toelatingsbeleid de beheersing van het beleidsprobleem in gedrang brengt en verwijst vergelijkend naar asiel- en bevolkingsstatistieken in andere EU-landen. Maar die statistieken zeggen niets over de mate waarin asielmigratie daar als probleem beter kan worden beslecht dan elders. Niet overheidsactoren (met name Vluchtelingenwerk en Risbo) suggereren dat juist een restrictief asielbeleid problemen verergert. Ondanks beleidsonderzoek ontbreekt ook hier een bewijsvoering waarom een ruimhartig opvang en toelatingsbeleid in het algemeen c.q. in vergelijking een betere aanpak van asielmigratie als maatschappelijk probleem zou behelzen. De bewijsvoering berust vooral op veronderstellingen, verwachtingen, ervaringen en indrukken.

Er is onmiskenbaar een klein gebied waarbij de waardepreferenties van de diverse actoren met elkaar *overeenkomen*. Rechtvaardigheid, effectiviteit en humaniteit zijn tot op zekere hoogte - partijen geven er immers ook andere invullingen aan - gedeelde waarden. Maar veel opvallender is een kloof tussen de 'wereld' of beleidsparadigma van de overheid (de natiestaat en de asielzoeker naast een lidmaatschap van de EU waarin men streeft naar samenwerking en harmonisatie o.a. op het gebied van asielmigratie), de wereld van ngo Vluchtelingenwerk (de asielzoeker binnen een internationaal-rechtelijke samenleving) en de wereld van bepaalde wetenschapsbeoefenaars (de diverse samenleving van actieve burgers binnen een context van internationalisering).

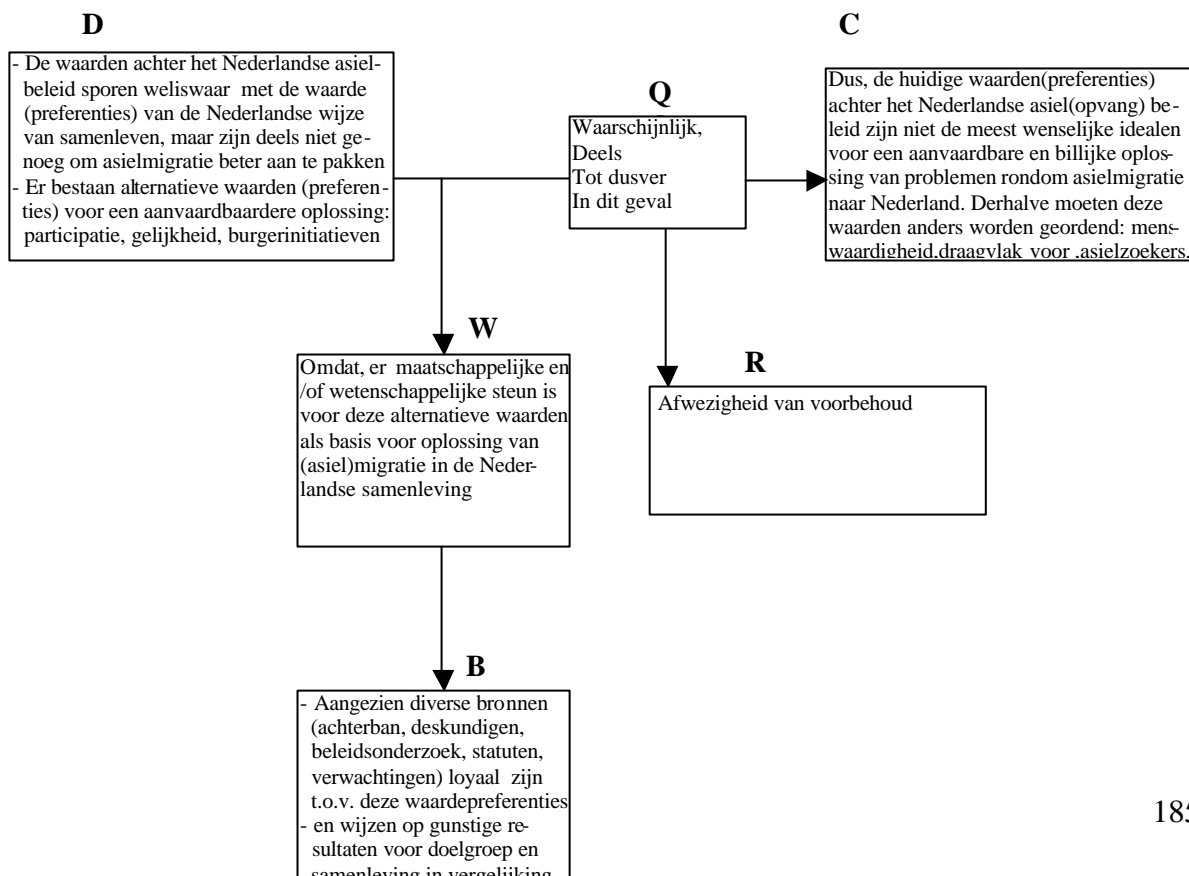
Figuur 6.1.23 en 6.1.24 brengen de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang)beleid gezien vanuit de evaluatiefase 'Rationele sociale Keuze' schematisch in beeld.

Figuur 6.1.23 Argumentatiestructuur van de beoordeling door de Nederlandse overheid (Rationele Keuze)



Legenda (zie ook hfst. 2): **D** = Informatie, data, gegevens **C** = Conclusie, claim, uitspraak **Q** = Qualificator voor nuancering **W** = Rechtvaardigend argument (Warrant) **B** = Ondersteunend argument (Backing) **R** = Voorbehoud of voorwaardelijk weerlegend tegenargument dat standpunt kan nuanceren (Rebuttal)

Figuur 6.1.24 Argumentatiestructuur van de belangrijkste alternatieve beoordelingen van een of meerdere Nederlandse niet-overheidsactoren.



Tabel 6.3 vat de belangrijkste kenmerken bij de beoordelingen in elk van de vier evaluatiefases kort samen. Ten behoeve van het overzicht is alleen een onderscheid gemaakt tussen de centrale overheid (overheid) als actor en actoren die niet tot de overheid behoren (niet-overheid).

Tabel 6.3 Schematisch overzicht van de retrospectieve beoordelingen van het asiel(opvang) beleid en resultaten in relatie tot asielmigratie naar Nederland over de periode 1990 - 2002

	Overheid	Niet-overheid
Technische verificatie	Beoogde effecten grotendeels gerealiseerd door asiel(opvang)beleid (afgezien van onvoorspelbaarheid asielmigratie): daling asielmigratie, humane opvang, zorgvuldige procedure; wachttijden opgelopen	Beoogde effecten gerealiseerd, maar neveneffecten (illegale asielmigratie, toename wachttijden, op- en neergang kwaliteit leefomstandigheden)
Situationele rechtvaardiging	Zelfde probleemsituatie, doelen zijn nog steeds relevant, behalve tussen 1998 – 2002 (onthouding van opvang aan Dublinclaimanten) toen inclusiviteit opvangdoel aangepast werd aan situatie. Doelen niet strijdig met regelgeving	Probleemsituatie gewijzigd (capaciteitstekorten, toename wachttijden, afname leefomstandigheden, toename gezondheidsproblemen), uitsluiting sommige groepen in strijd met internationale regelgeving. Alternatieve doelen moeten gericht zijn op participatie, volledige zelfstandigheid
Systeemondersteuning	Deels geen negatieve maatschappelijke effecten (beheersing doorstroming, maatschappelijke acceptatie), deels positieve maatschappelijke effecten (daling asielmigratie nog te klein, criminaliteit niet verontrustend, terugkeer stopt) door asielbeleid	Grotendeels negatieve maatschappelijke effecten (maatschappelijk acceptatie schommelt, toename overlevingscriminaliteit, onrechtmatigheid, illegale opvangnetwerken) door asielbeleid
Rationele, sociale keuze	Waardepreferenties achter asielbeleid zijn aanvaardbaar/billijk om asielprobleem aan te pakken: beheersbaarheid, humaniteit, internationale samenwerking rigiditeit, maatschappelijke acceptatie	Alternatieve waardepreferenties zijn deels noodzakelijk om asielprobleem beter te kunnen ‘tacklen’: menswaardigheid, participatie, gelijkheid, draagvlak voor asielzoekers, (gelegaliseerde) burgerinitiatieven

6.5 *Retrospectieve beoordelingen van Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland in vergelijkend perspectief*

Als nu de verschillende retrospectieve beoordelingen in de drie staten per evaluatiefase van Fischers model met elkaar vergeleken worden, dan kunnen een aantal vragen worden beantwoord die verwant zijn met de probleemstelling. Eerst zal ingegaan worden op de vraag hoe de beoordelingen van het asielopvangbeleid, de bereikte resultaten en de mate waarin het probleem van massale asielmigratie veranderd ofwel beïnvloed of stuurbaar is, zich per land en per evaluatieniveau tot elkaar verhouden. Hoe verhouden zich de beoordelingen van de centrale overheden van die landen tot elkaar? En welke overeenkomsten en verschillen vertonen de beoordelingen van andere meespelende actoren als ze naast elkaar gelegd en vergeleken worden met standpunten van overheden uit de drie landen? Welke 'feiten' - d.w.z. zowel feitelijke gegevens als normen - en empirische onderbouwingen dragen de verschillende actoren in vergelijking met elkaar aan voor hun standpunten? En hoe verhouden deze feiten en empirische onderbouwingen uit de meervoudige casestudy zich met andere empirische gegevens? Voor de beantwoording van deze vraag betrek ik gegevens afkomstig uit een eigen grofmazige inventarisatie van het asiel(opvang)beleid, resultaten en probleempercepties in vijftien EU-staten en gegevens uit ander empirisch onderzoek.

Vervolgens zal ik ingaan op de vraag wat deze uitkomsten per evaluatiefase en per land zeggen over de mate waarin massale asielmigratie als sociaal probleem opgelost is. Ook al lijkt het erop dat op een bepaald evaluatiefase problemen rondom deze asielmigratie zijn 'aangepakt', 'verminderd' of 'opgelost' is dat dan zo? En andersom, is asielmigratie als probleem daadwerkelijk niet veranderd als blijkt dat in een bepaalde evaluatiefase daarvoor sterke aanwijzingen bestaan? Moet er niet verder naar de uitkomsten van andere evaluatiefases gekeken worden? Ten slotte zal ik nadat Fischers evaluatiefases in vergelijkend perspectief zijn doorlopen, afwegen in hoeverre asielmigratie nu binnen EU-staten/EU opgelost is. Als wat voor type probleem kan asielmigratie in de onderzochte staten gekarakteriseerd worden? Gaat het volgens de typologie van Hoppe e.a. om een opgelost of getemd probleem ('technisch probleem')? Of is er veel eerder sprake van op termijn oplosbare, tembare problemen ('wetenschappelijke' en 'ethische' problemen), dan wel ontembare 'wicked problems' ('politiek probleem')? Aangenomen dat asielmigratie een sociaal probleem betreft, gaat het dan om een probleem wat te beïnvloeden, te sturen is of is het een vraagstuk dat zich telkens verplaatst of in het geheel niet in beweging te krijgen is?

6.5.1 *Technische verificatie van het asielopvangbeleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland*

Wanneer teruggekeerd wordt naar de evaluatiefase waar de directe resultaten van het asiel(opvang)beleid in de drie EU-staten vergeleken kunnen worden dan valt op dat Duitsland een groot aantal beoogde effecten heeft weten te realiseren. In Nederland is dat deels ook het geval, terwijl Groot-Brittannië daarentegen er veelal niet in slaagt om de bedoelde effecten te verwezenlijken. De omvang van oneigenlijke asielmigratie wordt in Duitsland en Nederland tussen 1990 en 2002 sterk naar beneden gebracht en de kwaliteit van de opvang kon op humane wijze aangepast worden aan deze groei en krimp. In Groot-Brittannië is de asielmigratie in diezelfde periode aanzienlijk gestegen en bleken de opvangvoorzieningen ontoereikend te zijn om de enorme aanwas op een humane wijze te kunnen kanaliseren. Echter, in alle drie de landen blijken de wachttijden c.q. behandeltermijnen en beroepsprocedures nog weinig tot staan te zijn gebracht en deels opgelopen. Ten slotte komt vergelijkenderwijs naar voren dat de gerealiseerde effecten vooral aan het voorgaande asielbeleid, soms ook herleidbaar naar het deelaspect - toelatings- en/of opvangbeleid - worden toegerekend (argumentatie op basis van regelmaat). Dit leidt ertoe dat in Duitsland en Nederland de geldende beleidstheorie wordt gecontinueerd, terwijl de beleidstheorie in Groot-Brittannië wordt verlaten.

Dit beeld rijst op uit de beoordelingen van overheden, maar wordt gerelativeerd en soms ook tegengesproken door andere actoren zoals ngo's/uitvoeringsorganisaties, wetenschappers en onafhankelijke overheidsinstellingen of controlerende organen. Zo wordt in Duitsland en Nederland betwist of de daling van asielmigratie wel zo substantieel is en ten dele niet is geneutraliseerd door illegale migratie. Ook worden in beide landen, in Duitsland minder dan in Nederland, vraagtekens

geplaatst bij de vermeende humane kwaliteit van de opvang. Daarentegen is er in Groot-Brittannië juist veel overeenstemming over de geconstateerde tekortkomingen.

Deze uitkomsten roepen twee vragen op. Worden de waargenomen effecten empirisch ondersteund door andere onderzoeken én in hoeverre zijn deze effecten, al dan niet positief van aard inderdaad toe te schrijven aan het voorafgaande asielbeleid c.q. de beleidsinstrumenten en de beleidstheorie. Is er niet eerder sprake van een drogredenering in de evaluaties? Om te zien of deze effecten zijn waargenomen en berusten op willekeur of een patroon, heb ik door middel van een grofmazige inventarisatie en ander empirisch onderzoek (zie hfst. 4 en 5) gekeken naar afwijkingen en overeenkomsten in toegeschreven resultaten van het asielbeleid in vijftien EU-staten.

Empirische ondersteuning

Die empirische gegevens bevestigen grotendeels de retrospectieve indruk die Duitse, Britse en Nederlandse overheden hebben van de gerealiseerde *effecten* die tussen 1990 en 2002 zijn bereikt.

Zo zijn er EU-landen waarin de *omvang van asielmigratie* tussen 1990 en 2002 overwegend is gedaald of na aanvankelijke fluctuaties is afgenomen. Evenzo zijn er landen waarbij de asielmigratie overwegend is toegenomen of na een grillig verloop weer is overgegaan in een stijging (Broeders, 2001: 30; Muus, 2001: 68,80). De continue daling van de instroom van asielmigratie in Duitsland na 1993 en in Nederland na 2000 is dus onbetwistbaar, terwijl de aanhoudende stijging van asielmigratie in Groot-Brittannië na 1994 evenzeer een feit is. Dat wordt geïllustreerd in tabel 6.4 en 6.5 op de volgende pagina. Pas na 2002 wordt in Groot-Brittannië een daling ingezet. In recente statistieken is waar te nemen dat er bijna in alle vijftien EU-staten na 2003 een afname plaats vindt (UNHCR, 'Levels and Trends' 2003-2005). Niettemin wordt door vele migratiedeskundigen tevens waargenomen dat illegale migratie en verblijf in EU-staten toeneemt, ongeveer 5-10% van het totaal aantal vreemdelingen in een land bedraagt en dat regularisering een frequent verschijnsel zijn geworden (Muus, 2001: 82-83; 2001: 37; Castles, 2000: 71; Broeders, 2001: 37; Winter, 1999:18). Bovendien blijkt het voor EU-landen steeds moeilijker om uitgeprocedeerde of afgewezen asielzoekers daadwerkelijk te laten terugkeren (Muus, 2001:81; SCP, 2000:52; Broeders, 2001: 122). Ondanks deze toename van illegale migratie valt echter niet te ontkennen dat er in de onderzochte periode een aanzienlijke afname van de instroom van asielmigratie in Duitsland en Nederland is verwezenlijkt. Illegale instroom van asielmigratie lijkt voor een belangrijk deel bedwongen te zijn, gegeven de terugloop van asielaanvragen uit asielproducerende landen als voormalige Joegoslavië, Afghanistan, Iran en Irak. Illegale binnenkomst zal naar verwachting wel voor een klein deel plaatsvinden, maar niet waarschijnlijk is dat de afname van de instroom in gelijke mate is verplaatst naar illegale binnenkomst. Daarnaast lijkt het onwaarschijnlijk dat de bulk van de afgewezen asielmigranten daadwerkelijk nog in het opvangland verblijft, gegeven de toenemende beperkingen die een illegaal verblijf met zich meebrengt (opsporing, financieel toezicht, gevangenisstraf, ontberingen). Een deel van de afgewezen asielzoekers zal doormigreren naar transitlanden of andere continenten. Een ander deel keert huiswaarts naar landen die relatief veilig zijn geworden zoals het geval blijkt te zijn bij asielproducerende landen als Bosnië, Servië (Kosovo), Ethiopië, Sri Lanka, Afghanistan en Iran (IOM 2002, 2003, 2004; Winter e.a., 1999: 107-108). Het resterende deel zal blijven en zich via het criminele circuit of door medewerking van inwoners en charitatieve instellingen in leven weten te houden. Andere waarnemingen relativeren echter de afname van illegale (asiel)migratie (Asbeek Brusse & Broeders, 2003: 97; WRR, 2001:70; Minderhoud, 2004:18).

Over de *kwaliteit van de leefomstandigheden* in de asielopvang in EU-landen laten de data een wisselend beeld zien. Aanvankelijk kwamen er over de realisering van primaire levensbehoeften (voedsel, onderdak) voor asielmigranten in landen als Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Oostenrijk, Portugal en Spanje veel negatieve meldingen. Na 2000 namen deze meldingen in die landen af, terwijl ze in Griekenland en Italië toenamen. In België, Frankrijk, Groot-Brittannië, Italië en Nederland steeg daarnaast het aantal klachten over de gezondheidsomstandigheden van asielzoekers (o.a. WRR, 2001:69). Soortgelijke signalen werden aanvankelijk ook gemeld over de opvang in Duitsland, Oostenrijk en Portugal maar kwamen in latere rapportages niet meer naar voren. Ook over de mate van veiligheid (België, Frankrijk, Groot-Brittannië) en de mate van hygiëne (Frankrijk, Ierland, Italië) bleken klachten te bestaan. Tegelijkertijd is er een groep landen te onderscheiden (Denemarken, Finland, Luxemburg en Zweden) waar klachten over leefomstandigheden nagenoeg niet voorkomen.

Verschillen in kwaliteit van de leefomstandigheden tussen aan de ene kant Duitsland en Nederland en aan de andere kant Groot-Brittannië worden dus ook weerspiegeld in andere EU-landen. Tevens wordt zichtbaar dat er kennelijk EU-landen bestaan waar de kwaliteit van de leefomstandigheden zowel negatiever als positiever wordt gewaardeerd dan in Duitsland en Nederland.

Voorts maken de empirische gegevens duidelijk dat de *wachttijden van de asielprocedures* ook in andere EU-landen zijn toegenomen. Tabel 6.6 laat zien dat de wachttijden voor asielzoekers in de opvang- en toelatingsprocedures en de verwerkingstijden van asielverzoeken, bezwaar-en beroepschriften in een aantal landen is toegenomen en in andere landen juist is gedaald.

Tabel 6.4 Groei- en dalingspercentages van omvang asielmigratie in EU-staten gerelateerd aan piek- en daalperioden per afzonderlijke EU-staat tussen 1990 en 2002

EU-bestemmingsland	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	(t ¹ -t ⁰ in %)	(t ² -t ¹ in %)	(t ³ -t ² in %)
België	13.000	15.200	17.600	26.900^o	14.400	11.400	12.400	11.800 ¹	22.000	35.800	42.691²	24.549	18.805 ³	(-56.2)	(+263)	(-6.5)
Denemarken	5.300	4.600	13.900	14.300^o	6.700	5.100 ¹	5.900	5.100	5.700	6.500	12.200	12.512²	5.947 ³	(-64.3)	(+145)	(-48.3)
Duitsland	193.100	256.100	438.200^o	322.600	127.200	127.900	116.400	104.400 ¹	98.600	95.100 ²	78.564	88.287	71.127 ³	(-76.2)	(-8.9)	(-5.2)
Finland	2.700	2.100	3.600^o	2.000	840	850	710 ¹	970	1.300	3.100	3.170 ²	1.651	3.443³	(-80.3)	(+347)	(+8.6)
Frankrijk	54.800^o	47.400	28.900	27.600	26.000	20.200	17.400 ¹	21.400	22.400	30.800	38.747 ²	47.291	50.798³	(-68.2)	(+123)	(+31.1)
Griekenland	6.200^o	2.700	1.900	810 ¹	1.300	1.300	1.600	4.400 ²	3.000	1.500	3.083	5.499	5.664³	(-87.3)	(+443)	(+29.2)
Groot-Brittannië	26.200	44.800^o	24.600	22.400 ¹	32.800	44.000	29.600	32.500	46.000	71.100	98.900 ²	92.000	110.700³	(-50.0)	(+342)	(+12.3)
Ierland	60	30 ^o	40	90	360	420	1.200 ¹	3.900	4.600	7.700	11.096²	10.325	11.634³	(+3900)	(+825)	(+4.8)
Italië	4.800	26.500^o	6.000	1.600	1.800	1.700	680 ¹	1.900	7.100	33.400²	15.564	9.620	7.281 ³	(-97.4)	(+4812)	(-78.2)
Luxemburg	114 ^o	238	120	225	260	280	263	433	1.709	2.912¹	628 ²	686	1.043³	(+2454)	(-78.4)	(+66.1)
Nederland	21.200	21.600	20.300	35.400	52.600^o	29.300	22.200 ¹	34.400	45.200²	39.300	43.895	32.579	18.667 ³	(-58.9)	(+104)	(-58.7)
Oostenrijk	22.800	27.300^o	16.200	4.700 ¹	5.100	5.900	7.000	6.700	13.800	20.100 ²	18.284	30.135	37.074³	(-83.8)	(+328)	(+84.4)
Portugal	80 ^o	260	690	2.100¹	770	450	270	250 ²	340	270	224	234	245 ³	(+2525)	(-88.1)	(-2.0)
Spanje	8.600	8.100	11.700	12.600^o	12.000	5.700	4.700 ¹	5.000	6.700	8.400	7.926	9.489²	6.179 ³	(-63.9)	(+102)	(-35.8)
Zweden	29.400	27.400	84.000^o	37.600	18.600	9.000	5.800 ¹	9.700	12.800	11.200	16.303 ²	23.515	33.016³	(-93.1)	(+181)	(+103)

Noot: Eigen bewerking; de vetgedrukte cijfers staan voor pieken in de omvang van asielmigratie; de kleine cijfers ^o t/m ³ achter de aantallen staan voor respectievelijk drie tijdsintervallen waarin een verandering - een daling of stijging - in omvang van asielmigratie is vastgesteld; t⁴ staat voor een procentuele verandering ten opzichte tijdsperiode ^o, t²-t¹ voor een procentuele verandering van tijdsperiode¹ enzovoort.

Bron: IGC (1995, 1997), UNHCR 'Asylum Level and Trends' (2001, 2002, 2003), Eurostat (2000)

Tabel 6.5 Groei- en dalingspercentages van omvang asielmigratie in EU-staten gerelateerd aan enkele tijdsperiodes tussen 1990 en 2002 én vergeleken met het piekjaar 1992

Bestemmingsland	1990	(+/-%)	1992	(+/-%)	1997	(+/-%)	2002	(+/-% '92)
België	13.000	(+ 35.4%)	17.600	(- 33.5%)	11.800	(+ 59.4%)	18.805	(+ 6.8%)
Denemarken	5.300	(+162.3%)	13.900	(- 63.3%)	5.100	(+ 16.6%)	5.947	(+ 57.2%)
Duitsland	193.100	(+127.2%)	438.200	(- 76.2%)	104.400	(- 31.9%)	71.127	(- 83.8%)
Finland	2.700	(+ 33.3%)	3.600	(- 73.1%)	970	(+255.4%)	3.443	(- 4.4%)
Frankrijk	54.800	(- 53.3%)	28.900	(- 26.5%)	21.400	(+137.4%)	50.798	(+ 76.7%)
Griekenland	6.200	(- 69.4%)	1.900	(+ 231.5%)	4.400	(+ 29.2%)	5.664	(+ 198.1%)
Groot-Brittannië	26.200	(- 6.1%)	24.600	(+ 32.1%)	32.500	(+240.6%)	110.700	(+ 350.0%)
Ierland	60	(- 33.3%)	40	(+9650.0%)	3.900	(+198.3%)	11.634	(+28985.0%)
Italië	4.800	(+ 25.0%)	6.000	(- 68.3%)	1.900	(+283.2%)	7.281	(+ 21.3%)
Luxemburg	114	(+ 5.3%)	120	(+ 261.3%)	433	(+141.7%)	1.043	(+ 769.2%)
Nederland	21.200	(- 4.2%)	20.300	(+ 69.4%)	34.400	(- 46.3%)	18.667	(- 8.0%)
Oostenrijk	22.800	(- 29.4%)	16.200	(- 59.4%)	6.700	(+453.3%)	37.074	(+ 129.5%)
Portugal	80	(+762.5%)	690	(- 64.6%)	250	(- 2.0%)	245	(- 64.5%)
Spanje	8.600	(+ 36.0%)	11.700	(- 57.3%)	5.000	(+ 24.8%)	6.179	(- 47.2%)
Zweden	29.400	(+186.1%)	84.000	(- 88.5%)	9.700	(+240.3%)	33.016	(- 61.9%)
Totaal	388.354		667.750		242.853		381.623	

Noot: Eigen bewerking

Bron: IGC (1995, 1997), UNHCR 'Asylum Level and Trends' (2001, 2002, 2003), Eurostat (2000)

Tabel 6.6Veranderingen in gemiddelde wachttijd van opvang- en toelatingsprocedures in EU-landen²⁷⁵ tussen 1990 - 2002

Soort verandering tussen 1990 - 2002	EU-staten
aanvankelijk gestegen, daarna grotendeels gedaald	Denemarken, Zweden ²⁷⁶
aanvankelijk gedaald, daarna constant gebleven	
grotendeels gestegen	Frankrijk, Griekenland, Nederland, Portugal, Spanje, Finland
grotendeels gedaald	-
gedaald, gestegen, gedaald	-
gestegen, gedaald, constant gebleven	België, Duitsland, Ierland

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van bestaande statistieken en gegevens over het asielbeleid in de toenmalige 15 EU-staten

Bron: Rapporten van Centre for Migration Research (1993), IGC (1995, 1997), Terre d'Ásile (1997), Schweizerischen Forums für Migrationstudien (1999), Directorate General for Research/European Parliament (2000), UNHCR (2000), Danish Refugee Council (2000), PLS Ramboll management/DGJH/European Community (2001)
Verslagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

In tabel 6.7 wordt nog wat verder ingezoomd op de lengtes van de procedures in de asielopvang. Hierin wordt zichtbaar dat de wachttijden in EU-landen varieëren van minder dan een half jaar tot en met drie jaar en langer. België, Finland, Frankrijk, Nederland en Ierland bevinden zich in de categorie van landen die over het algemeen wachttijden hebben tussen de twee en drie jaar. Daarnaast is te zien dat de wachtprocedures in de periode 1990 - 2002 in de meeste van de vijftien EU-landen langer geworden zijn.

Tabel 6.7

Gemiddelde wachttijden minimaal en maximaal van opvang- en toelatingsprocedures in EU-staten tussen 1990 - 2002 (incl. bezwaar- en beroepsprocedures)

EU-Land	< ½ jr	≥ ½ jr. < 1 jr.	≥ 1 jr. < 2 jr.	≥ 2 jr. < 3 jr.	> 3 jr
België			1 jr. - 17 mnd (97)	2jr (91,97,01)	
Denemarken	3½ mnd (99)	11 mnd (97)		2 jr (97)	
Duitsland		6 mnd - 1 jr (99,01)	15 mnd (97)	2½ jr (91)	
Finland		9 mnd (91)	19 mnd (97)	2 - 3 jr(99,01)	
Frankrijk	3½ mnd (99)	3 - 8 mnd (97)		3 jr (01)	
Griekenland		8 mnd - 1 jr (97)	16 mnd (99,01)		
Groot-Brittannië			1 jr. - 16 mnd (91,97)		
Ierland		8 - 9 mnd (99)	19 mnd (97)	2 - 3 jr(01)	
Italië		10 mnd - 1 jr (99)	1 - 2 jr (97,)		
Luxemburg	2 mnd (97)	11 mnd (97)	23 mnd (97)	2 - 3 jr (97)	
Nederland		1 jr. - 22 mnd (97,99)	32 mnd (91)		3- 5jr(01)
Oostenrijk		6 mnd (91)			
Portugal	4 - 6 mnd (91)		1 - 2 jr(99,01)		
Spanje		6 mnd - 1 jr (97,99,01)			
Zweden	4 - 6 mnd (91)	6 mnd (99)	14 mnd (97)	2 - 3 jr (97)	

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van bestaande statistieken en gegevens over het asielbeleid in de toenmalige 15 EU-staten

Bron: Rapporten van Centre for Migration Research (1993), IGC (1995, 1997), Terre d'Ásile (1997), Schweizerischen Forums für Migrationstudien (1999), Directorate General for Research/European Parliament (2000), UNHCR (2000), Danish Refugee Council (2000), PLS Ramboll management/DGJH/European Community (2001)
Verslagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

Vervolgens blijkt uit de grofmazige inventarisatie dat er in een aantal landen waar de asielmigratie

daalde en de kwaliteit van de leefomstandigheden verbeterde of minder klachten voortbracht, veelal een grote staatsbemoeienis is met het asielopvangbeleid. Die staatsinmenging manifesteert zich meestal door directe inmenging van de centrale overheid, soms door semi-statelijke organisatievormen (zbo), door gemeenten of door een publieke-private mengvorm. Tot die landen behoren Duitsland, Denemarken, Nederland, België, Portugal en Spanje. Deze ‘verstatelijking’ blijkt vooral uit een veelheid van organisatorische, juridische, economische en communicatieve *instrumenten* die door de overheid wordt ingezet én uit een direct of indirect zeggenschap over de toedeling en condities van de asielopvang.

Tabel 6.8 laat per EU-staat zien welke organisaties in 1991 en in 2002 betrokken zijn bij het beheer van asielopvang.

Tabel 6.8 Beheer en uitvoering van de opvang van asielzoekers naar soort organisatie per EU-staat in 1991 en 2002

EU-staat	1991 soort organisatie	2002 soort organisatie
België	Dienst Sociale Emancipatie (ministerie)	Federale Asielzoekers Opvang (agentschap)
Denemarken	Deens Rode Kruis (ngo)	Deens Rode Kruis (ngo)
Duitsland	(sub)deelstaatministeries, (ngo's) en gsd's	(sub)deelstaatministeries, ngo's en gsd
Finland	Dienst Gezondheid & Welzijn (ministerie), provinciale gezondheidsdiensten, ngo's	Migratiedirectoraat (ministerie), ngo's, gsd's
Frankrijk	publiek-privaat overlegorgaan, gemeenten	publiek-privaat overlegorgaan, ngo's,
Griekenland	vreemdelingenpolitie	vreemdelingenpolitie, ngo's
Groot-Brittannië	gsd's (en 2 ngo's)	Nationaal Asiel Ondersteuningsdirectoraat (ministerie), publieke en private woningbouwverenigingen
Ierland	gsd's	Opvang en Integratie (agentschap), private woningbouwverenigingen, ngo's, gsd's
Italië	grens- en vreemdelingenpolitie, Gsd's	regionale politie, gsd's, ngo's, welzijnsorg.
Luxemburg	Regeringscommissariaat/afd. Sociaal (ministerie)	Regeringscommissariaat/afd. Sociaal (ministerie)
Nederland	Directie Vreemdelingen, Minderheden, Asielzoekers (ministerie), ngo en gemeenten	Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers (zbo)
Oostenrijk	Federale Directoraat Sociale Zaken (ministerie), ngo's, horeca, gsd's	Federale directoraat Sociale Zaken, horeca, gsd's
Portugal	Dienst Vreemdelingen en Grenzen (ministerie), Igo (UNHCR-afdeling), gsd's	Dienst Vreemdelingen en Grenzen, gedecentreerde rijksdiensten voor sociale zekerheid, ngo's
Spanje	Instituut voor Migratie en Sociale Diensten (ministerie) ngo's, provinciale en gemeentelijke sociale diensten	Instituut voor Migratie en Sociale Diensten, ngo's, provinciale en gemeentelijke sociale diensten
Zweden	Immigratiedirectoraat (ministerie)	Immigratiedirectoraat (ministerie)

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van een eigen grofmazige inventarisatie van gegevens over het asielbeleid in de toenmalige 15 EU-staten (zie Bijlage II)

Bron: Rapporten van Centre for Migration Research (1993), IGC (1995, 1997), Terre d'Asile (1997), Schweizerischen Forums für Migrationstudien (1999), Directorate General for Research/European Parliament (2000), UNHCR (2000), Danish Refugee Council (2000), PLS Ramboll management/DGJH/European Community (2001)

Verslagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

Zo heeft de staat in die landen onder meer zeggenschap over de verdeling²⁷⁷ van asielzoekers over het grondgebied of landsdelen en de organisaties die belast zijn met de toelating en opvang. Ook is er

meer wet- en regelgeving,²⁷⁸ is de organisatie opgedeeld in verscheidene fases van opvang en behandeling²⁷⁹ en ligt het beheer van de opvang direct (eigen beheer) of indirect (uitbesteding via contracten) in handen van de centrale overheid.²⁸⁰ Verder is in die landen een trend zichtbaar waarbij de opvangvoorzieningen zowel materiële (incl. financieel) als immateriële verstrekkingen²⁸¹ bevatten en deze faciliteiten in toenemende mate onderdeel uitmaken van categoriaal beleid in plaats van algemeen beleid.²⁸² Ten slotte strekt het opvangaanbod zich in deze landen uit tot alle of de meeste asielzoekers in plaats van alleen tot een beperkt aantal, kwetsbare asielmigranten. Daarentegen blijkt dat in een aantal EU-landen waar asielmigratie tussen 1990 en 2002 is toegenomen en waar de toereikendheid van met name primaire levensbehoeften scherp bekritiseerd wordt, sprake is van een privaat georganiseerde vorm van opvang. Tot die landen behoren Frankrijk, Groot-Brittannië, Ierland, Griekenland en Oostenrijk. Er is geen grote invloed van de overheid op de opvang en beleidsinstrumenten worden beperkt of weinig gevarieerd ingezet. Als gevolg kon het asiel(opvang) beleid daar tot voor kort worden gekarakteriseerd als een 'laissez-faire' beleid. Niettemin blijkt deze vorm van privaat georganiseerde asielopvang tanende.

Na 2000 is een ontwikkeling te zien dat de invloed van de overheid op de asielopvang in steeds meer EU-landen toeneemt en dus geen geïsoleerd verschijnsel vormt dat zich beperkt tot enkele staten. Dit proces van 'verstatelijking' van het asiel(opvangbeleid) dat zich tussen 1990 en 2002 manifesteert wordt in de volgende matrices geïllustreerd. Figuur 6.2 maakt de veranderingen in staatsbemoediging bij asielopvang in EU-staten zichtbaar aan de hand van vier peilperiodes: 1991, 1997, 1999 en 2001. De matrices delen de asielopvang in de 15-EU lidstaten in langs twee dimensies: de mate van statelijke organisatie en de mate van private en statelijke (publieke) vermenging. De mate van statelijke organisatie van asielopvang loopt van heel beperkt tot zeer uitgebreid. Ook de vermenging van private en publieke organisatie van asielopvang kan variëren van zeer gering tot zeer ruim. Dit levert vier typen van organisatievormen op: privaat georganiseerde asielopvang en geprivatiseerde asielopvang, statelijk georganiseerde asielopvang en semi-statelijk georganiseerde asielopvang en een mengvorm van beide voorgaande begrippenparen.²⁸³

Figuur 6.2 De mate en wijze van organisatie van de asielopvang in EU-staten tussen 1990 en 2002: statelijke organisatie, private organisatie en mengvormen

mate van private en statelijke vermenging

		beperkt	uitgebreid
1991	beperkt	<u>privaat georganiseerd</u> Griekenland Ierland	<u>geprivatiseerd</u> <u>mengvorm</u> Portugal Frankrijk
	mate van statelijke organisatie opvang	<u>statelijk georganiseerd</u> Italië België Finland Luxemburg Nederland Zweden	<u>semistatelijk</u> Groot-Brittannië Spanje Duitsland Denemarken
		beperkt	uitgebreid

mate van private en statelijke vermenging

1997

beperkt	beperkt	uitgebreid
mate van statelijke organisatie opvang	beperkt	uitgebreid
	uitgebreid	uitgebreid

<u>privaat georganiseerd</u> Griekenland Ierland Groot-Brittannië	<u>geprivatiseerd</u> <u>mengvorm</u> Italië Oostenrijk Frankrijk Portugal
<u>statelijk georganiseerd</u> Spanje Zweden Luxemburg Finland België	<u>semistatelijk</u> Denemarken Nederland Duitsland

mate van private en statelijke vermenging

1999

beperkt	beperkt	uitgebreid
mate van statelijke organisatie opvang	beperkt	uitgebreid
	uitgebreid	uitgebreid

<u>privaat georganiseerd</u> Griekenland Groot-Brittannië	<u>geprivatiseerd</u> <u>mengvorm</u> Italië Frankrijk Portugal Ierland Oostenrijk
<u>statelijk georganiseerd</u> Spanje Zweden Luxemburg Finland België	<u>semistatelijk</u> Nederland Denemarken Duitsland

mate van private en statelijke vermenging

2001

beperkt	beperkt	uitgebreid
mate van statelijke organisatie opvang	beperkt	uitgebreid
	uitgebreid	uitgebreid

<u>privaat georganiseerd</u> Griekenland	<u>geprivatiseerd</u> <u>mengvorm</u> Italië Frankrijk Oostenrijk Groot-Brittannië Portugal
<u>statelijk georganiseerd</u> Spanje Zweden Ierland Luxemburg Finland België	<u>semistatelijk</u> Nederland Denemarken Duitsland

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van een eigen grofmazige inventarisatie van gegevens over het asielbeleid in de toenmalige 15 EU-staten (zie Bijlage II)

Bron: Rapporten van Centre for Migration Research (1993), IGC (1995, 1997), Terre d'Asile (1997), Schweizerischen Forums für Migrationstudien (1999), Directorate General for Research/European Parliament (2000), UNHCR (2000), Danish Refugee Council (2000), PLS Ramboll management/DGJH/European Community (2001)

Verslagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

Alleen Italië vormt een beetje een uitzondering op het verstatelijkingproces van de asielopvang. Maar dit gegeven bevestigt wel de mogelijke samenhang tussen de mate van verstatelijking en de kwaliteit van de leefomstandigheden. De verstatelijking nam juist in Italië af, terwijl klachten over de leefomstandigheden toenamen. Aanvankelijk was de overheidsinmenging in Italië groter vanwege het beheer van asielcentra en zeggenschap over de verdeling van asielopvang. Hoewel gemeenten daar nog steeds betrokken zijn bij de financiële ondersteuning is de opvang na 1991 geprivatiseerd, waarbij de overheid echter geen zeggenschap meer heeft over de verdeling (Broeders, 2001:114).

Toch schijnen bepaalde effecten op te treden ongeacht de wijze waarop de asielopvang is georganiseerd. De toenames van wachttijden in een groot aantal EU-landen en daling van wachttijden blijken bijvoorbeeld in sommige landen niet te corresponderen met de mate waarin en wijze waarop de beleidsinstrumenten zijn gealloceerd. Samenhang met een statelijke of private georganiseerde wijze van opvangen lijkt hier dus niet aanwezig, omdat de daling of stijging van wachttijden in alle EU-landen voorkomt ongeacht welke type van asielopvang. Wel is echter weer een samenhang waarneembaar tussen de duur van wachttijden en de omvang van asielmigratie. Landen die in het afgelopen decennium met omvangrijke asielmigratie geconfronteerd werden kennen doorgaans langere of constante wachttijden dan landen die met een geringe asielmigratie te maken kregen. Een mogelijk verklaring kan zijn dat de verwerkingscapaciteit van een land om de opvang en toelating te reguleren enige jaren in beslag neemt voordat een daling van de wachttijden optreedt. Dit reguleringsvermogen van de overheid kan nog extra belast worden door de mate waarin van ngo's, asielzoekers en andere actoren in staat zijn om hindermacht te vormen via bezwaar- en beroepsprocedures en publiciteitscampagnes tegen de afwijzings en uitzettingspraktijk van overheden.

Samenvattend acht ik de argumentatie van overheden in de drie landen aannemelijk dat het voorafgaande asielbeleid - zowel het toelatings- als opvangbeleid - verantwoordelijk kan worden geacht voor de relatief gunstige of ongunstige resultaten in de periode tussen 1990 en 2002. Er is in die tijdperiode in verschillende van die landen een zelfde patroon van beleidsprogramma's c.q. beleidsinstrumenten waar te nemen, terwijl er achtereenvolgens soortgelijke effecten worden gesorteerd. Daardoor lijken de beoogde en gerealiseerde effecten in Duitsland en Nederland niet op toevaligheid te berusten, terwijl de ongunstige effecten in Groot-Brittannië al evenmin als een toevallige samenloop van omstandigheden geboekstaafd kan worden. Daarentegen schijnt de toename van de wachttijden in alledrie de landen eerder samen te hangen met de gevolgen van een omvangrijke asielmigratie, dan met de allocatie van beleidsinstrumenten zelf. Niettemin denk ik dat vanaf 1999 de invloed van externe omstandigheden op de resultaten een grotere rol is gaan spelen. In heel de EU is nadien een daling van asielmigratie waarneembaar, terwijl het aantal interstatelijke en intrastatelijke conflicten afnam, het aantal vluchtelingen wereldwijd daalde (Schmeidl, 2001; UNHCR, 2003) en voorts een aantal internationale militaire interventies is uitgevoerd in belangrijke 'exporterende' landen van asielmigratie (o.a. Balkan, Afghanistan, Irak, West- en Zuidelijk Afrika). Ook is de 'absorberende' invloed van het asielbeleid in nieuwe EU-staten vooralsnog niet te onderschatten omdat deze voormalige 'transitlanden' door stijgende migratie nu bufferlanden van asielmigranten dreigen te worden. Het is dan ook niet ondenkbeeldig dat er tijdelijk een verschuiving van het probleem asielmigratie plaatsvindt van West-Europa naar Oost-Europa en het Europese geografische deel van de voormalige Sovjet-Unie.

Oplosbaarheid

Ter afsluiting moet in deze evaluatiefase de vraag gesteld worden in hoeverre Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië met deze resultaten asielmigratie als sociaal probleem een gunstige wending hebben kunnen geven of niet. Is het probleem van massale asielmigratie aangepakt, beheerst, verminderd of opgelost? Het heeft er de schijn van dat Duitsland en in mindere mate Nederland dit probleem verminderd hebben, terwijl in Groot-Brittannië juist het probleem lijkt te zijn verergerd. Is dat zo? Binnen de evaluatiefase van technische verificatie worden de doelstellingen van een beleid (beoogde effecten) als gegeven verondersteld om te kijken naar de resultaten (gerealiseerde effecten). Maar zijn inderdaad alle doelstellingen (beoogde effecten) beoordeeld of hebben actoren zich over de verwezenlijking van andere doelstellingen niet uitgelaten? In het geval van Duitsland en Nederland zijn zeker de relevante doelstellingen de revue gepasseerd, maar soms worden er antwoorden gemist

zoals de stand van zaken met psychosociale klachten en de omvang van illegale asielmigratie. Vervolgens, kan afgevraagd worden of de doelstellingen van het beleid nog wel van toepassing zijn op deze situatie? Zijn de omstandigheden nog steeds dezelfde? En zijn de doelstellingen ondertussen niet in strijd geraakt met hogere regelgeving of waarden van ander beleid. Ook is nog onduidelijk of er ondanks de realisering van resultaten gericht op de doelgroep (directe effecten) toch al dan niet gunstige maatschappelijke neveneffecten of 'external effects' zijn gelanceerd? Hoe beoordeelt de samenleving de veranderingen die het beleid heeft gecreëerd? Acht zij de waargenomen veranderingen in de situatie nog steeds als een probleem? Deze evaluatiefase kan dus ondanks de uitkomsten nog te weinig vertellen over de mate waarin asielmigratie als sociaal probleem binnen deze landen opgelost is of oplosbaar is. Eerst zullen daarom de uitkomsten met betrekking tot de drie landen in de andere evaluatiefases met elkaar vergeleken moeten worden om dichterbij een antwoord op deze vraag te kunnen komen.

6.5.2 Situationele rechtvaardiging van het asiel(opvang)beleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland

De wijze waarop de beoordeling van de probleemsituatie en de relevantie van de doelen gestalte krijgt in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland verschilt, maar komt ook overeen. Vergelijkenderwijs is te zien dat de beoordelingen van asielmigratie als probleem door de Duitse en Nederlandse overheid tot op bepaalde hoogte overeenkomen, terwijl die beoordelingen vergeleken met de Britse overheid danig verschillen. De uitkomsten zijn dan ook anders. De beoordelingen van de Duitse en Nederlandse overheid houden grofweg in dat de omstandigheden met betrekking tot massale asielmigratie op een aantal aspecten (Nederland) of groot aantal aspecten (Duitsland) weliswaar verbeterd zijn, maar dat deze resterende omstandigheden nog steeds negatief gewaardeerd worden waardoor er politieke en maatschappelijke steun is om het ingezette beleid d.w.z. de doelen (en beleidstheorie) te continueren. Nederland maakte echter tussentijds wel een tijdelijke inperking op het doel om alle asielzoekers humane opvang aan te bieden, omdat er volgens de overheid tussen 1998 en 2002 sprake was van een capacitaire noodsituatie. Maar verder vormden de doelen een afspiegeling van de omstandigheden die omgebogen moesten worden en werden zij ook niet in strijd geacht met ander beleid of hogere regels. Spiegelbeeldig is de situatie in Groot-Brittannië waar de ongunstige resultaten de waardering van deze onverrichte omstandigheden negatief beïnvloedden en leidde tot een gedeeltelijke aanpassing van de doelen van het asielbeleid. Een groot verschil met Duitsland en Nederland is echter dat in Groot-Brittannië veel actoren die niet tot de overheid behoren de probleemanalyse met de overheid delen, terwijl in de andere twee landen soortgelijke actoren eerder geneigd zijn om zowel de probleemanalyse als de beleidsvisie(doelen) gedeeltelijk te verwerpen. Ook is waar te nemen dat de argumentaties van de verschillende actoren vaak berusten op een combinatie van analogie, pragmatische/voorspellende argumentatie en waarderingsregels. De analogie klopt vaak wel - doelen stemmen wel of niet overeen met de situatie - en er worden redenen aangedragen voor de negatieve waardering van de situatie door te verwijzen naar de mogelijke of vastgestelde gevolgen. Maar de waarderingsregels worden niet expliciet gemaakt waardoor onduidelijk is waar wel en waar niet de grens van de negatieve waardering ligt. Wat erg is voor overheid en andere actoren is onduidelijk en blijft impliciet.

Empirische ondersteuning

Zijn deze bevindingen - dat probleempercepties al dan niet constant zijn gebleven en doelen wel of niet een relevante afspiegeling daarvan worden bevonden - ook zichtbaar in andere EU-landen? Uit de grofmazige inventarisatie van vijftien EU-landen blijkt dat de probleempercepties en doelformuleringen relatief constant en overwegend op elkaar afgestemd zijn gebleven tussen 1990 en 2002.

Hieruit zou kunnen blijken dat EU-lidstaten in het algemeen overeenstemmen in de beschrijving van de waargenomen omstandigheden (feiten) rondom massale asielmigratie én van de maatstaven (normen) waarmee een negatieve waardering van bestaande of verwachte omstandigheden (wijzigingen als toe-afnames, stabilisaties, verschillen) wordt gegeven. Deze observatie moet echter met de nodige omzichtigheid omgeven worden omdat de gegevens zijn gebaseerd op verslagen van asielconferenties en vergelijkende rapportages tussen 1990 en 2002 waar vooral algemene kenmerken en geen landenspecifieke kenmerken naar voren traden²⁸⁴. De grofmazige inventarisatie maakt ook

duidelijk dat asielmigratie als sociaal probleem uit een aantal verschillende aspecten bestaat die tot uitdrukking komen in de probleempercepties en doelformuleringen. In deze verschillende aspecten kunnen steeds vier thema's of deelaspecten worden onderscheiden: zorg over de mate van omvang van in –en uitstroom van asielmigratie, de mate van maatschappelijke acceptatie van asielmigratie en asielbeleid, de mate van kwaliteit van menswaardige behandeling van asielmigranten en de mate van internationale samenwerking tussen actoren op het gebied van opvang en toelating. De tabellen 6.9 en 6.10 maken deze thema's in aspecten zichtbaar:

Tabel 6.9 Opvallende probleempercepties tussen 1990 en 2002 samengevat op basis van aantal keren voorkomen in documenten

<p>Probleempercepties met betrekking tot omvang van in- en uitstroom van asielmigratie naar een land</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ onvoorspelbaarheid en onbestuurbaarheid van toe- of afnames van aantallen asielzoekers (1991,1997, 1999, 2001) ■ ineffectiviteit terugkeer en uitzettingen (1991,1997,1999, 2001) ■ toename illegale wijze van binnenkomst (1997) en illegaal verblijf (1997,1999,2001) ■ toename van kwetsbare groepen: ama's, etc. (1997,2001) ■ toename indiening herhaalde asielverzoeken binnen een staat of tussen meerdere staten: 'asylum shopping' (2001) <p>Probleempercepties met betrekking tot de maatschappelijke acceptatie van asielmigratie en asielbeleid in een land</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ toename racisme, discriminatie en vreemdelingenhaat (1991, 1999, 2001) ■ toename verwachtingen/angst voor terroristische dreigingen door (asiel)migranten tegen wijze van samenleving in bestemmingslanden (2001) <p>Probleempercepties met betrekking tot de kwaliteit van de menselijke behandeling van asielmigranten tijdens het verblijf in een land</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ toenames van wachttijden in procedures en opvangvoorzieningen (1991, 1997) ■ beperking van toegankelijkheid tot nationale voorzieningen voor asielmigranten (1991,1997, 2001) ■ toename van suïcide(pogingen) en psychiatrische problemen (o.a. hospitalisatie) in opvangvoorzieningen (1997) ■ gebrek aan gemeenschappelijke normen inzake opvang en toelating in EU (1997, 1999,2001) ■ ontoereikende kwaliteit van leefbaarheid in opvang (1991,1997,1999,2001) en voor opvang van kwetsbare groepen (2001) <p>Probleempercepties met betrekking tot de kwaliteit (aard en omvang) van de internationale samenwerking van betrokken organisaties bij de opvang en toelating in de EU</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ geringe communicatie, samenwerking en besluitvorming tussen nationale en internationale actoren (1991,1997,1999,2001)

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van een eigen grofmazige inventarisatie van gegevens over het asielbeleid in de toenmalige 15 EU-staten (zie Bijlage II)

Bron: Verslagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

Tabel 6.10 Opvallende soorten doelstellingen tussen 1990 en 2002 samengevat op basis van aantal keren voorkomen in documenten

<p>Doelstellingen m.b.t. omvang van asielmigratie in EU-staten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ bevorderen van een evenredige verdeling van opvang (kosten en baten) van asielzoekers binnen en tussen EU-staten (2001) ■ tegengaan van oneigenlijke asielmigratie: 'secondary movements' (1991, 1997, 1999, 2001) <p>Doelstellingen m.b.t. maatschappelijke acceptatie van asielmigratie en asielopvang in EU-staten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ bevorderen van maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en asiel(opvang)beleid (2001) en voor terugkeer van definitief afgewezen asielzoekers (1999, 2001) ■ preventie en repressie van criminaliteit, agressie en misbruik asielprocedure (1991, 1999) <p>Doelstellingen m.b.t. kwaliteit van asielopvang in EU-staten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ ontwikkeling van extra zorg en opvang voor alleenstaande minderjarige asielzoekers (1991, 1997, 1999, 2001) ■ voorbereiding op terugkeer en voorbereiding op integratie (1991, 1997, 1999, 2001) ■ creëren van mogelijkheden voor een bepaalde mate van betaalde arbeid voor asielzoekers en/of verplichte deelname aan onbetaald vrijwilligerswerk intern/extern ■ preventie van ziekte/arbeidsongeschiktheid, psycho-sociale en psychiatrische problemen in het bijzonder bij kwetsbare groepen (1991, 1997, 2001) ■ organiseren van voorlichtingsprogramma's voor asielzoekers (1991, 1999, 2001) ■ werving en training van gekwalificeerd opvangpersoneel (1991, 1997, 2001) ■ creëren van passende opvangvoorzieningen voor kwetsbare groepen (1997, 1999, 2001) ■ creëren van evenwicht tussen financiële verstrekkingen of uitkeringen en de behoefte aan betaalde arbeid bij asielzoekers (1991, 1997) ■ benutten van kwaliteiten van asielzoekers (1991, 1997) ■ bevorderen van kwaliteitsbeleid in opvangmanagement c.q. toepassen van 'best practices' (1997, 1999) ■ verkorten van wachttijden van asielprocedures (1991) <p>Doelstellingen m.b.t. internationale communicatie en samenwerking</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ bevordering van uitwisseling informatie, overleg en analyse tussen (inter)nationale organisaties en opvangorganisaties (1991, 1997, 1999, 2001) ■ ontwikkelen van Europese minimumnormen voor een opvangbeleid in EU-staten (1997, 1999, 2001) ■ bevorderen van samenwerking tussen opvanglanden EU én herkomst landen asielmigranten ten behoeve van terugkeer definitief afgewezen asielzoekers (1999)
--

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van een eigen grofmazige inventarisatie van gegevens over het asiel-Beleid in de toenmalige 15 EU-staten

Bron: Verslagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

Ook binnen het prille asielbeleid van de EU als supranationale organisatie, kunnen soortgelijke 'thema's in de probleempercepties en doelformuleringen geïdentificeerd worden. Maar hier worden nog twee andere thema's geïntroduceerd in relatie tot asielmigratie: het sociale en economische opnamevermogen van een staat én de beveiliging van de politieke integriteit (sovereiniteit) van de staat of gemeenschap. Zo worden begin jaren negentig in de Europese Raad, Europese Commissie en Europese intergouvernementele werk- en stuurgroepen zorgen geuit over de onbeheersbare toename en omvang van asielmigratie naar EU-landen. Deze zorgen over aantallen hielden zowel verband met een te grote belasting van sociaal-economische voorzieningen van de lidstaten als met een versterking van negatieve houdingen tegenover vreemdelingen en allochtonen (Muus, 2001: 68, 80,82; Levy, 1999:12, 19; Van der Schans, 2001: 90; Broeders, 2001:27). Daarnaast heeft ook de zorg over veiligheid van de buitengrenzen van de EU al vroeg een rol gespeeld vanwege de opheffing van de binnengrenzen en de toename van misbruik van asielprocedures (asylum shopping, secondary movements) die daar het gevolg van kan zijn (Broeders, 2001:28-33; WRR, 2001:82). Naast het stipuleren van veiligheid aan de buitengrenzen, maatschappelijke acceptatie en economische en sociale belastbaarheid van de lidstaten ('burdensharing') komt bij de top van Sevilla (juni 2002) een concept Commissie Richtlijn ter

sprake met minimumnormen voor een doeltreffender opvang, bestaande uit twee hoofdoelen. Enerzijds de waarborging van een menswaardige levensstandaard en vergelijkbare levensomstandigheden in alle lidstaten, anderzijds het bijdragen aan de beperking van secundaire stromen van asielzoekers.²⁸⁵ In de Richtlijn worden deze doelen nader ingevuld door regels op te stellen voor EU-lidstaten die als resultaatverplichting voor februari 2005 geïmplementeerd moeten worden in nationale regelgeving. Deze voorwaarden hebben betrekking op de opvang van alle personen die een asielverzoek bij of in een land indienen, informatievoorziening, verblijf en bewegingsvrijheid, medisch onderzoek/gezondheidszorg, materiële opvangvoorzieningen, onderwijs aan minderjarigen, werkgelegenheid, beroepsopleiding, misbruik en sancties, bijzondere (kwetsbare) groepen (minderjarigen, ama's, slachtoffers van foltering en geweld), internationale samenwerking én harmonieuze relaties met de lokale omgeving. De noodzaak van de richtlijn wordt gemotiveerd met een beroep op het subsidiariteitsbeginsel, aangezien minimumnormen voor opvangvoorzieningen "niet voldoende door de lidstaten kunnen worden verwezenlijkt en derhalve wegens de omvang en de gevolgen beter door de Gemeenschap kunnen worden verwezenlijkt (...). Opvallend is overigens dat de aanvankelijke aandacht voor het sociaal en economische opnamevermogen van een staat en de beveiliging van politieke integriteit van de gemeenschap niet in deze Richtlijn zijn terug te vinden.

Het lijkt er dus op dat de met asielmigratie verbonden probleemsituaties en doelformuleringen die in Duitsland en Nederland als constant en relevant beoordeeld worden, ook in het beleid van veel andere EU-landen en zelfs in EU-beleid herkend kunnen worden. De afwijkende waardering van de probleemsituatie in Groot-Brittannië komt daarentegen eigenlijk niet tot uiting in deze vergelijkende inventarisatie. De beklemtoning van het aantal aspecten dat met het probleem asielmigratie samenhangt komt echter in de drie landen verschillend tot uitdrukking. In Duitsland lijkt er vooral een evenwicht in aandacht te bestaan tussen de verschillende probleemthema's, ofschoon de zorg over kwaliteit van de opvang op bepaalde onderdelen minder accent krijgt. In Nederland domineert vooral de zorg over kwaliteit van de opvang, de omvang van asielmigratie en internationale samenwerking, terwijl maatschappelijke acceptatie, sociale en economische opnamevermogen en bescherming van politieke integriteit weinig zichtbaar zijn. Groot-Brittannië hecht vooral belang aan de omvang van asielmigratie en de bescherming van politieke integriteit, terwijl de andere aspecten buiten beeld blijven. Of zich in de andere EU-landen uitzonderingen hebben voorgedaan in omstandigheden en of de doelstellingen niet verenigbaar waren met hogere regelgeving/waarden is in de grofmazige inventarisatie niet onderzocht.

Oplosbaarheid

De rechtvaardiging van de probleemsituatie in Duitsland en in Nederland lijkt dus hout te snijden omdat veel aspecten van het probleem asielmigratie in ogenschouw worden genomen. Deze aspecten blijken van belang omdat ze in een grofmazige inventarisatie van probleempercepties in vijftien EU-landen op basis van verslagen, rapportages en ander onderzoek steeds genoemd worden. De rechtvaardiging van de doelen verloopt in deze twee landen echter verschillend ten opzichte van de grofmazige vergelijking met andere EU-landen. Hoewel in Duitsland veel van deze aspecten vertegenwoordigd zijn in de doelstellingen heeft zij een aspect toegevoegd dat niet in het vergelijkend overzicht wordt weerspiegeld. Duitsland hecht ook belang aan het sociaal-economisch opnamevermogen van een samenleving. Tegelijkertijd is een aantal onderdelen die de kwaliteit van de opvang betreffen minder terug te vinden in haar doelstellingen of uitgangspunten. Nederland daarentegen wijkt af van de trend in de vijftien EU-staten doordat ze tussen 1994 en 2001 weinig aandacht besteedt aan de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie in doelstellingen of uitgangspunten. De zorg over het sociaal-economisch opnamevermogen van de samenleving in relatie tot de omvang van asielmigratie zoals in Duitsland speelt in Nederland niet. Naast deze grofmazige vergelijking bestaan er binnen Duitsland en Nederland meningsverschillen bij diverse niet-overheids actoren over de insluiting van verkeerde doelen en uitsluiting van alternatieve doelen en wordt de volledigheid van de probleemperceptie betwist. Het lijkt er dan ook op dat problemen rondom asielmigratie in Duitsland en in Nederland wel verminderd worden, maar dat er in Nederland door veronachtzaming van bepaalde aspecten weer een terugval bewerkstelligt kan worden. Ook weten we nog niet wat de maatschappelijke effecten zijn in die landen en of bepaalde waarden in het geding zijn ten koste waarvan men problemen wil aanpakken.

Daarentegen kan de probleemsituatie rondom massale asielmigratie in Groot-Brittannië niet meer gerechtvaardigd worden. Niet alleen vanwege de verslechterde omstandigheden. (zie ook de volgende fase van systeemvindicatie) maar ook omdat men erachter kwam dat er veel meer aspecten bij dit probleem meespelen. Daardoor was een deel van de huidige doelen niet meer relevant. Een groot voordeel voor de aanpak van de nieuwe probleemformulering is dat veel actoren de perceptie onderschrijven. Al lijkt er nu consensus te bestaan over de volledigheid van de probleemperceptie, er dreigt wel disconsensus over de juiste formulering van doelen. Ook hier kan de evaluatie van maatschappelijke effecten en waardesystemen nog drempels opwerpen voor de mate waarin het probleem kan worden aangepakt.

6.5.3 *Systeemvindicatie van het asielopvangbeleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland*

Wat zijn de waargenomen effecten van het beleid voor andere groeps- of organisatieverbanden of de samenleving als geheel in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland? Vergelijkend in deze evaluatiefase valt te zien dat de centrale overheden van Duitsland en Nederland van mening zijn dat er met name positieve of 'beheerste' maatschappelijke effecten gesorteerd zijn, terwijl in de beoordeling van de Britse overheid negatieve maatschappelijke effecten de boventoon voeren. In Duitsland en Nederland is de asielmigratie aanzienlijk geslonken en is de maatschappelijke acceptatie toegenomen (Duitsland) of gestabiliseerd (Nederland). Ook is daar de druk op de sociale, economische en logistieke capaciteit van het bestemmingsland afgenomen, ofschoon zich dat in Nederland beperkt tot de logistieke capaciteit. De Nederlandse overheid is nog ontevreden over de belasting van de asielmigratie op de economie (BNP) en laat zich niet uit over de sociale belastbaarheid van de bevolking om met omvangrijke immigratie om te gaan. In Groot-Brittannië is haast het tegenovergestelde het geval. Niet alleen is de asielmigratie flink toegenomen en is de druk op het opnamevermogen van lokale en nationale samenleving vergroot. Ook is de maatschappelijke onrust over asielmigratie en de aanvaardbaarheid van het asielbeleid toegenomen en is er fundamentele kritiek op de ongelijke toegang tot voorzieningen (huisvesting, artsen, tolken, rechtsbescherming, etc.) voor asielzoekers in grote delen van het land. Daarbij zijn zowel principes als ongelijkheid en sociale uitsluiting in het geding als ook een sociale afkeer ('nimby'-gedrag) om 'bogus' asielmigranten op te nemen. Niet-overheidsactoren in de drie landen zoals ngo's, wetenschappers en onafhankelijke controle of toezichtorganen betwisten de gerealiseerde maatschappelijke effecten niet, maar relativëren op zijn minst de positieve resultaten. Ze beoordelen de negatieve effecten vaak zwaarder. Tot die effecten horen in alle drie de landen dat de illegaliteit van asielmigranten en reguliere migranten is toegenomen, dat de verschillen in rechten van asielzoekers ten opzichte van staatsburgers ongunstig zijn toegenomen²⁸⁶ en dat negatieve houdingen jegens vreemdelingen zijn versterkt. In Nederland en Duitsland wijzen deze actoren erop dat het asielbeleid overlevingscriminaliteit (mede) in de hand zou hebben gewerkt. En in Groot-Brittannië zou de 'sociale uitsluiting' ook tot armoede leiden onder asielzoekers. Voorts is het opvallend dat in alle drie de landen de positieve maatschappelijke effecten als beoogde effecten worden gezien, terwijl de negatieve maatschappelijke effecten doorgaans als onbedoelde of neveneffecten worden aangemerkt. Ten slotte hangt deze observatie ook samen met het type argumentatie dat wordt bedreven in de beoordelingen. In alle drie de landen oordelen overheden over het algemeen dat de maatschappelijke effecten - positief of negatief - aan het voorgaande asiel(opvang)beleid kunnen worden toegeschreven. Alleen in Groot-Brittannië worden de negatieve effecten voor een klein deel ook in verband gebracht met asielmigratie en asielbeleid in ander EU-staten. Deze oorzaak-gevolg argumentatie die ook op het niveau van technische verificatie zichtbaar was wordt eveneens door niet-overheidsactoren toegepast, maar dan spiegelbeeldig. De negatieve maatschappelijke effecten worden in Duitsland, Nederland en Groot-Brittannië aan het asielbeleid toegedicht, terwijl de positieve maatschappelijke effecten zich vooral laten verklaren door omstandigheden die buiten het voorafgaande beleid liggen (internationale migratie, 'coping-vermogen' van asielzoekers zelf, onvermijdelijke sociale moderniseringsprocessen)

Empirische ondersteuning

Worden de relatief positief geachte maatschappelijke effecten in Duitsland en Nederland en de negatieve maatschappelijke effecten in Groot-Brittannië ondersteund in de grofmazige inventarisatie van vijftien EU-staten en ander onderzoek? En is daarin zichtbaar waaraan deze maatschappelijke

effecten kunnen worden toegeschreven? Uit deze empirische gegevens blijkt dat een tweetal van deze *maatschappelijke effecten* in meerdere EU-staten wordt gesignaleerd dan alleen in de casestudy. Dit betreffen effecten die kunnen duiden op toe- of afnames van maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en het asielbeleid én de al dan niet ongunstige behandeling van asielzoekers ten opzichte van staatsburgers in EU-landen. Een derde effect dat zich in de meervoudige casestudy nauwelijks manifesteert heeft betrekking op de mate van internationale samenwerking op het gebied van asiel(opvang)beleid.

Tabel 6.11 Veranderingen in maatschappelijke acceptatie van asielmigratie en asiel(opvang)beleid in EU-landen tussen 1990- 2002

Soort verandering tussen 1990 - 2002	EU-staten
aanvankelijk geen meldingen, later meldingen van sterke afname acceptatie	Finland, Frankrijk
aanvankelijk meldingen van sterke afname acceptatie, later a) geen meldingen meer of b) meldingen van matige afname acceptatie	Duitsland (b),
grotendeels constant meldingen van sterke afname acceptatie	België,
aanvankelijk geen meldingen, later meldingen van matige afname acceptatie	Denemarken, Griekenland, Groot-Brittannië, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk ²⁸⁷ , Zweden
aanvankelijk meldingen van matige afname acceptatie, later geen meldingen meer	
grotendeels constant meldingen van matige afname acceptatie	
meldingen van toename acceptatie	Spanje, Zweden ²⁸⁸
constant geen meldingen van afname acceptatie	Italië, Portugal,

Noot: Het gaat hier om een aggregatie en bewerking van een eigen grofmazige inventarisatie van gegevens en bestaande statistieken over het asielbeleid in de toenmalige 15 EU-staten (zie Bijlage II)

Bron: Rapporten van Centre for Migration Research (1993), IGC (1995, 1997), Terre d'Ásile (1997), Schweizerischen Forums für Migrationstudien (1999), Directorate General for Research/European Parliament (2000), UNHCR (2000), Danish Refugee Council (2000), PLS Ramboll management/DGJH/European Community (2001)

Verlagen van European Conferences on the Reception of Asylum seekers 1991, 1993 (gedeeltelijk), 1995, 1997, 1999 en 2001

Tabel 6.11 laat zien dat in veel EU-staten de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en het asiel(opvang)beleid tussen 1990 en 2002 is gedaald²⁸⁹. Deze tabel maakt echter ook zichtbaar dat deze trend in mindere mate voor Duitsland is gaan gelden, terwijl die ontwikkeling daarentegen voor Nederland en Groot-Brittannië wel van toepassing lijkt. Er zijn landen waarbij geleidelijk aan een matige tot sterke vermindering van acceptatie is ontstaan voor het asiel(opvang)beleid. Van de totale vijftien EU-landen vormt dit de grootste groep en bestaat uit Denemarken, Griekenland, Groot-Brittannië, Ierland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Zweden, Finland (matig), Frankrijk en België (sterk/constant). Daarnaast zijn er landen waar aanvankelijk de maatschappelijke acceptatie voor opvang van asielmigranten sterk was afgenomen maar later veranderde in een matige tot geringe afname van maatschappelijke acceptatie. Hiertoe behoort bijvoorbeeld Duitsland dat aanvankelijk te maken kreeg met gewelddadige uitbarstingen van rechts-extremistische groeperingen tegen asielmigranten (Hoyerswerda, Rostock, Mölln en Solingen). Echter ondanks de toename van dit rechtsextremisme, manifesteerde zich de matige afname van maatschappelijke acceptatie van asielmigranten nadien in opinies en attitudes, niet door geweld of collectieve actie. Tevens kan er een groep landen onderscheiden worden waar het draagvlak voor asielmigratie kennelijk niet veranderd is of geen issue vormt of waar het maatschappelijk draagvlak voor opvang juist is toegenomen. Tot die groep kunnen Italië, Spanje en Portugal gerekend worden, terwijl Zweden ondanks afname van

maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie ook te maken heeft met een toename van steun in de publieke opinie.

Ook ander onderzoek lijkt deze observaties grotendeels te ondersteunen, althans wanneer toenames van negatieve attitude jegens migranten, uitingen van racisme en xenofobie en van rechtsextremisme als een teken van afname van maatschappelijke acceptatie worden opgevat. Zo brengt de Eurobarometer nu en dan veranderingen in houdingen van EU-burgers ten aanzien van problemen inzake (asiel)migratie, minderheden en EU-beleid in kaart. De Eurobarometer van 1997 laat bijvoorbeeld zien dat 55% van de ondervraagden behoefte heeft aan een gemeenschappelijk immigratiebeleid en 54% voorstander is van EU regelgeving inzake politiek asiel. In 2002 blijkt dat EU-burgers de komst van buitenlanders, dan wel meer illegale immigranten als een negatief aspect beschouwen (variërend tussen minder dan 1% en 8%). De bestrijding van illegale immigratie wordt als een vierde prioriteit beschouwd (85%), wat een ruime toename is ten opzichte van de 1997. De waarborging van mensenrechten daarentegen is in dat zelfde rijtje een zesde speerpunt (84%). (Europa van Morgen, 2002/12:276). Ook het SCP constateert op basis van de gegevens van de Eurobarometer een aantal wisselende negatieve en positieve oordelen over minderheden bij burgers van de EU als geheel. Hoewel de analyse van het SCP niet zonder meer toepasbaar is op asielzoekers, blijkt dat in 1997 65% van de ondervraagden vindt dat "het aantal allochtonen dat hun land nog kan opnemen zonder verder in de problemen te geraken, is bereikt." Uitschieters in deze score worden gevormd door respectievelijk Griekenland, België en Duitsland gevolgd door lagere scores in Frankrijk, Oostenrijk en Groot-Brittannië. De overige landen vonden dat die grens nog niet bereikt was. In een tijdsvergelijking tussen 1988 en 1998 over de 'hinderlijkheid van een ander ras' komt naar voren dat er over het algemeen een lichte toename is aan irritaties in veel EU-landen ten aanzien van mensen van een ander ras. In Griekenland en Denemarken zijn deze toenames het sterkst, terwijl daaropvolgende landen als België, Griekenland, Frankrijk, Duitsland en Italië weer een hogere score laten zien ten opzichte van landen met een relatief laag percentage (Nederland, Spanje, Portugal, Luxemburg). Groot-Brittannië en Ierland nemen een middenpositie in (SCP, 2000: 176). Becker constateert echter dat negatieve houdingen in de EU-samenlevingen jegens (asiel)migrant onderhevig zijn aan conjuncturele bewegingen. Vanaf helft jaren tachtig tot en begin jaren negentig is er een stevige toename, maar deze begint na 1993 weer af te nemen. Tegelijkertijd stelt hij vast dat er rond 1999 juist weer een toename is te zien aan rechts-extremistische partijen (Becker, 2000: 26-30). Opvallend is dat de uitkomsten van dit andere onderzoek deels weerspreken dat de afname van maatschappelijke acceptatie in Duitsland geringer is dan in Nederland.

Uit de grofmazige inventarisatie blijkt voorts dat alle EU-landen in sterke dan wel afgezwakte mate met negatieve meldingen te maken hebben gekregen over een ongelijke toegang van asielzoekers tot opvangrechten/plichten. Het betreft hier veelal een in praktijk ongelijke naleving van rechten (en plichten) die aan asielzoekers zijn toegekend uitgaande van het opvangregime²⁹⁰ dat in een bepaald EU-land van toepassing is. Daaronder behoren bijvoorbeeld formele rechten, toezeggingen of minimumvoorwaarden ten aanzien van onderdak, voorlichting, (basis)onderwijs, betaalde arbeid, rechtsbescherming, tolkenhulp, financiële of materiële verstrekkingen, gekwalificeerde gezondheidszorg, kwaliteit sanitair etc. In praktijk blijkt dat deze rechten deels tot grotendeels niet aan bepaalde aantallen asielzoekers kunnen worden toegekend. Dit verschil in gelijkberechtiging heeft overigens niet noodzakelijkerwijze te leiden tot ontoereikende levensomstandigheden omdat asielzoekers in praktijk ook kunnen rekenen op de hulp van ngo's, hun eigen netwerken, eigen initiatief en eigen (geld)vermogen. Bovendien heeft het verschil in gelijkberechtiging niet in alle gevallen ten nadele van asielzoekers uit te vallen. In enkele landen geven positieve meldingen aan dat asielmigrant soms een voorkeurspositie genieten ten nadele van de eigen staatsburgers. Zo bleken naast Nederland en Groot-Brittannië ook in Spanje sommige financiële toelages voor asielzoekers onbedoeld hoger uit te vallen dan de toelages die de eigen staatsburgers op het bestaansminimum ontvangen.

Ten slotte wordt als maatschappelijk effect waargenomen dat er een sterke toename is van internationale samenwerking op het gebied van asiel (Broeders, 2001:25,38). Deze uit zich niet alleen in veelvuldige contacten, uitwisselingen, intergouvernementele onderhandelingen, maar vooral ook in

recentelijk aangegroeide communautaire besluitvorming en regelgeving (Muus, 2001: 43; Levy, 1999:18-19; Van der Schans, 2001: 94). Sommige waarnemers ervaren deze samenwerking te traag (met name ngo's, maar ook lidstaten die met hoge asielmigratie geconfronteerd werden), terwijl anderen dit proces juist te snel vinden verlopen zoals sommige zuidelijke EU-lidstaten (Van der Schans, 2001: 102; Muus, 2001: 76).

Aan welke *factoren* kunnen deze maatschappelijke effecten nu worden toegeschreven? In de grofmazige inventarisatie heb ik mij beperkt tot de mogelijke factoren voor de afname van maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en asielbeleid in de EU-staten gedurende 1990 en 2002. De andere twee genoemde maatschappelijk effecten zijn buiten beschouwing gebleven. Uit de grofmazige inventarisatie komt naar voren dat er een mogelijke directe samenhang bestaat tussen de maatschappelijke acceptatie en de omvang en toename van asielmigratie. De sterke afname van maatschappelijke acceptatie gebeurt en gebeurde hoofdzakelijk in landen die met omvangrijke of toenemende asielmigratie worden geconfronteerd (België, Finland, Frankrijk, Duitsland). Dat geldt voor de EU-staten waar de maatschappelijke steun op een matige wijze afneemt niet minder (Denemarken, Nederland, Groot-Brittannië, Ierland, Oostenrijk, Luxemburg, Griekenland, Zweden). In bijna al deze staten, behalve Denemarken, nam de asielmigratie relatief flink toe of had een grote omvang. In de groep landen waar geen berichten van afname van maatschappelijke acceptatie werd vernomen nam de asielmigratie meestal af of stabiliseerde zich rond een gering saldo formeel geregistreerde asielmigranten. Merkwaardig genoeg hebben met name Italië, Spanje en Portugal in praktijk veel te maken met omvangrijke aantallen illegale (asiel)migranten. Juist dit gegeven zou aanleiding kunnen vormen voor een afname van steun uit de samenleving. Dat laatste punt verwijst nog naar een ander opvallend kenmerk. In tabel 6.11 lijkt namelijk een eventuele samenhang bespeurbaar tussen de geografische, sociaal-economische ligging in de EU en de afname van het maatschappelijke draagvlak voor opvang van asielmigranten. Het zijn vooral Noordelijke EU-staten waar de maatschappelijke steun afbrokkelt terwijl er in Zuidelijke EU-staten, uitgezonderd Griekenland, grotendeels geen negatieve berichten over asielmigratie worden vernomen. Betekent dit dat deze landen ondanks hun relatieve lagere economische positie binnen de EU beter kunnen omgaan met een groeiende bevolkingsomvang zoals dat bijvoorbeeld ook in dichtbevolkte staten als India, Taiwan en Singapore het geval is? Zo wijst sommig onderzoek op de schadelijke effecten van bevolkingsdichtheid en overbevolking (Mayhew and Levinger, 1976; Firebaugh, 1982; Calhoun, 1962; Gove, 1979), terwijl andere onderzoekers de voorspellende functie van bevolkingsdichtheid voor overbevolking verwaarloosbaar achten (Choldin, 1978) of wijzen op de afhankelijkheid van de manier waarop binnen een bepaalde situatie de omvang en dichtheid als zodanig wordt gepercepieerd (Baum and Davis, 1976). Mensen zouden in staat zijn om zich aan te passen aan een hoge bevolkingsdichtheid.²⁹¹ Of is deze maatschappelijke acceptatie slechts schijnbaar en een voorbode van 'slaap- of drempeffecten' waardoor ook in Zuid-Europese staten de maatschappelijke acceptatie van illegale (asiel)migratie zal gaan afnemen? Ik ben gegeven de ontwikkelingen in de Noordelijke EU-staten eerder geneigd het laatste te geloven dan het eerste.

De omvang van de asielmigratie zou dus begrijpelijk kunnen maken waarom in Duitsland de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en asielbeleid matig afneemt en stabiliseert. Sinds 1996 is daar immers een aanzienlijke vermindering van asielmigratie te zien (76%), terwijl de daling van asielaanvragen in Nederland pas na 2001 inzet (58%) en Groot-Brittannië tot 2002 geconfronteerd wordt met een omvangrijke stijging van asielmigratie (342%). Indirect zou er dus toch een samenhang kunnen bestaan tussen de afname of stabilisatie van maatschappelijke acceptatie én het ingezette asielbeleid, waarbij de omvang van asielmigratie een directe voorwaarde vormt voor mate van maatschappelijke acceptatie. Indirect zou er dan een samenhang kunnen bestaan tussen de ingezette beleidsinstrumenten en de mate van maatschappelijke acceptatie, omdat er reeds eerder is vastgesteld dat verstatelijking in het asielbeleid samenhang vertoont met een aanhoudende daling van asielmigratie (zie technische verificatie). Als gekeken wordt naar Duitsland dan liggen de accenten van het asielbeleid op maatschappelijke acceptatie, beheersing van de omvang en op het sociale en economische opnamevermogen van de samenleving. Daarop zijn de beleidsinstrumenten afgestemd. En de relatief gunstige maatschappelijke effecten lijken hier door te werken in een matiging of omslag in de ontevredenheid van de bevolking. Het heeft er daarentegen de schijn van dat de maatschappelijke

acceptatie van asielmigratie en het asielbeleid in Nederland en Groot-Brittannië onderbelicht of achterwege blijft in het beleid. Deze leemtes in accenten (waarden) hebben tot gevolg dat de aansluiting met geschikte beleidsinstrumenten laat op gang komt of gemist wordt om de omvang van asielmigratie in evenwicht te brengen met de 'wil' van de bevolking van die landen. Het onvermogen om de omvang van asielmigratie tegen te gaan lijkt dan ook in rekening te worden gebracht door vermindering van maatschappelijke steun. Deze EU-staten zullen de afname van maatschappelijke acceptatie in hun landen ook niet kunnen uitleggen als een bedoeld effect aangezien ze daar electoraal, sociaal of economisch op afgerekend zullen worden. Hooguit kan dit waargenomen effect als een wenselijk effect worden gezien om meer steun te verwerven voor een restrictiever asiel- en migratiebeleid.

Dat de afkalving van maatschappelijke steun niettemin door gaat in landen waar asielmigratie juist sterk tot staan is gebracht bevestigt de observatie dat zowel in Nederland, Groot-Brittannië als Duitsland situaties rondom asielmigratie nog steeds negatief gewaardeerd worden. Asielmigratie wordt ondanks verbeteringen kennelijk nog steeds als een sociaal probleem gezien waar onder invloed van sociale pressie continuering van beleid noodzakelijk is om dit vraagstuk verder 'onder de knie' te krijgen of de 'baas te worden'. Afgevraagd kan echter worden of asielmigratie een verschijnsel is dat bij een bepaald omslagpunt van een sociaal probleem transformeert in een gunstige sociale conditie (zie hoofdstuk 4) of dat, hoe ver het ook teruggedrongen of gestuurd zou kunnen worden, in regel als een probleem aangeduid blijft worden.

Oplosbaarheid

Tot dusver zou op basis van bovenstaande analyse geconcludeerd kunnen worden dat Duitsland het probleem asielmigratie redelijk onder controle heeft vanwege de relatief gunstige maatschappelijke effecten die bereikt worden, ondanks dat een aantal negatief gewaardeerde omstandigheden nog steeds aanleiding geeft om het beleid te continueren. Ook voor Nederland valt daar iets voor te zeggen, ware het niet dat dit land in vergelijking tot Duitsland een continu matige en recentelijk²⁹²soms sterkere afname van maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en het asielbeleid te zien geeft in gezelschap van een aantal andere EU-staten. In Groot-Brittannië blijken toch vooral negatieve maatschappelijke effecten te prevaleren waarbij deze beoordeling door veel actoren gedeeld wordt. Daarentegen blijken een aantal relevante actoren in Duitsland en Nederland (m.n. ngo's, wetenschappers) de beoordeling van de maatschappelijke effecten door de overheid niet geheel te delen. De vraag die gesteld kan worden is of het asielbeleid problemen dan wel heeft verminderd, of het beleid überhaupt wel invloed had op de resultaten en of problemen niet verplaatst zijn. Vanuit dit evaluatieniveau gezien ben ik van mening dat Duitsland en in mindere mate Nederland het probleem van asielmigratie gereduceerd hebben. Ondanks verschillen in zienswijzen tussen actoren, is er in Duitsland wel brede politieke en maatschappelijke steun voor het asielbeleid. In Nederland ligt dit weliswaar meer verdeeld. Enerzijds is er steun voor een restrictiever beleid, anderzijds bestaat er verzet tegen het bestaande en een restrictiever beleid vooral met betrekking tot afgewezen, uitgeprocedeerde en illegale asielzoekers. Maar toch zijn de directe effecten voor de doelgroep door beleidsprogramma's in Duitsland en Nederland grotendeels bereikt. Deze doelen komen nog steeds overeen met de waargenomen problemen, terwijl de maatschappelijke negatieve effecten beperkt zijn en de positieve effecten prevaleren. En die gewenste effecten komen dichterbij de buurt van de waarden en belangen van de samenleving die men zich voor ogen stelt.

Onbeantwoord blijven ten slotte twee vragen. Worden de waarden van de huidige wijze van samenlevingen in de drie EU-landen nog steeds onderschreven én relevant geacht om problemen rondom massale asielmigratie te kunnen beslechten? Óf worden de waarden van de huidige samenlevingen in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland weliswaar onderschreven, maar niet meer relevant geacht om deze omvangrijke asielmigratie te kunnen 'oplossen'? Is dat laatste het geval dan spelen er eigenlijk drie keuze-mogelijkheden voor overheden: a. de huidige waarden van de samenleving deels of geheel op te geven voor relevante alternatieve waarden waarmee het probleem beter 'getackled' zou kunnen worden, b. relevante alternatieve waarden die meer geschikt zouden zijn voor de aanpak van asielmigratie deels of geheel op te offeren voor de huidige waarden van de samenleving, waarmee het probleem deels of geheel wordt opgegeven c. de huidige waarden van de

samenleving in evenwicht te brengen met de relevante alternatieve waarden waarmee asielmigratie beter opgelost kan worden. De beantwoording van deze vragen is afhankelijk van bespreking van de Rationele Keuze fase waar ze vergelijkenderwijs aan bod zullen komen.

6.5.4 Rationele, samenlevingskeuze van het asielopvangbeleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland

De belangrijkste waarden die door overheden in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland aanvaardbaar en billijk worden bevonden om het probleem van massale asielmigratie te kunnen aanpakken verschillen van elkaar qua rangorde en qua substantie (inhoud). Daarbij valt op dat de verschillen in waardepreferenties tussen Duitsland en Nederland kleiner zijn dan de verschillen tussen deze twee landen met Groot-Brittannië. Duitsland benadrukt vooral het belang van het sociale en economische opnamevermogen van de samenleving, de eigen nationale identiteit, maatschappelijke acceptatie, stabiliteit, geloofwaardigheid van het recht op politiek asiel en een humane opvang voor alle asielzoekers (inclusiviteit). Deze mix van waarden rechtvaardigt dat verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers zijn toegestaan maar niet tussen asielzoekers onderling. De Nederlandse overheid geeft vooral de voorkeur aan beheersbaarheid, een humane opvang voor bijna alle²⁹³ asielzoekers, internationale samenwerking, geloofwaardigheid van het recht op politiek asiel, zelfredzaamheid en maatschappelijk draagvlak. Binnen deze constellatie van waarden mogen verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers niet groot zijn, terwijl onderscheidingen tussen asielzoekers alleen in sommige gevallen zijn geoorloofd. Groot-Brittannië daarentegen prefereerde tot voor kort zelfredzaamheid, subsidiariteit, geloofwaardigheid van het recht op politiek asiel, gelijkheid, de eigen nationale identiteit en beheersbaarheid als belangrijkste waarden. Kortgeleden worden waarden als beheersbaarheid, humane opvang voor de meeste asielzoekers, maatschappelijke acceptatie en het sociale en economische (lokale) opnamevermogen belangrijker en verdwijnen waarden als zelfredzaamheid en subsidiariteit. Aanvankelijk moesten in Groot-Brittannië rechten tussen asielzoekers en staatsburgers ongeveer gelijk zijn. Recentelijk is binnen hun waardesysteem een verschil in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers aanvaardbaar en een onderscheid in rechten tussen asielzoekers onwenselijk. Niettemin zijn er in de waardepreferenties die in de standpunten van alle drie de overheden tot uiting komen ook gemeenschappelijke waardeoriëntaties in hun kijk op de aanpak van massale asielmigratie. Zo vormen het belang van beheersbaarheid/stabiliteit, geloofwaardigheid van recht op politiek asiel, maatschappelijke acceptatie en de democratische rechtstaat gemeenschappelijke raakvlakken, terwijl tevens de toelaatbaarheid van verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers en een gelijke behandeling van asielzoekers onderling steeds meer gedeeld worden.

Opvallend is dat de waarden die andere actoren (met name ngo's, wetenschapsbeoefenaren) in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland van belang achten bij de omgang met asielmigratie onderling overeenkomen, maar sterk verschillen ten opzichte van de waardepreferenties van hun overheden. Zo wordt in Duitsland vooral waarde gehecht aan een humane bejegening en integratie (participatie en zelfstandigheid) van (asiel)migranten, aan een internationale samenleving gebaseerd op internationaal recht en aan een samenleving die actief debatteert over problemen van migratie en integratie. Ook in Nederland en Groot-Brittannië staat de humane bejegening en integratie van asielzoekers en een op internationaal recht geschoeide opvang en toelating voorop, terwijl daarnaast ook het belang van kleinschaligheid (maatwerk) wordt bepleit. Groot verschil met hun overheden is bovendien ook dat in alle drie de landen deze actoren de toegang tot nationale voorzieningen zoveel mogelijk willen ontsluiten voor asielzoekers. Er lijkt dus sprake te zijn van verschillende beleidsparadigma's tussen met name ngo's en wetenschappers aan de ene kant en overheden aan de andere kant, terwijl er in toenemende mate overeenkomstige beleidsparadigma's bestaan tussen enerzijds overheden onderling en anderzijds tussen ngo's en wetenschappers.

Ten slotte springt in het oog dat de argumentaties van overheden en andere actoren in de drie landen doorgaans berusten op een combinatie van analogie, pragmatische argumentatie, waarderingsregels en generalisatie. De analogie en de pragmatische argumentatie worden vaak expliciet gebruikt, de

generalisatie soms (Groot-Britannië), maar de waarderingsregels (value-critical arguments of ethische regels) worden niet geëxpliciteerd. In de beoordelingen is niet goed waarneembaar welke rangorde van waarden voorgestaan wordt, waarom en in welke context. Bovendien blijft veelal onuitgesproken op welke empirische ondersteuning dan wel normatieve ondersteuning de keuze voor deze waarden gebaseerd zijn. Ofschoon er een schijn is van een rangorde (transitiviteit) in deze waarden blijkt vaak onduidelijk hoe deze waarden zich onderling verhouden en of er wel sprake is van rangschikking. Het lijkt er veel meer op dat ze afhankelijk van de omstandigheden geruisloos te voorschijn komen dan wel verdwijnen.

Evenals bij de andere evaluatieniveaus kan vervolgens weer afgevraagd worden of deze diverse waardepreferenties nu ook zichtbaar zijn, empirisch ondersteuning vinden in de grofmazige inventarisatie van vijftien EU-staten en eventueel ander onderzoek? En zijn er normatieve onderbouwingen vindbaar die de verschillende selecties en ordeningen van waarden kunnen rechtvaardigen?

Empirische ondersteuning

Deze vraag blijkt maar beperkt beantwoord te kunnen worden. De bevindingen beperken zich tot gegevens over de rechten en plichten van asielzoekers ten opzichte van staatsburgers en ten opzichte van asielzoekers onderling. De grofmazige inventarisatie en ander onderzoek bieden geen gegevens over de achterliggende waardepatronen en over de empirische (en normatieve) redenen waarom bepaalde waarden zijn geselecteerd en geordend. De grofmazige inventarisatie laat echter wel twee duidelijke trends te zien.

In de eerste plaats is er een toename in steeds meer EU-landen traceerbaar waarin er een grotere ongelijkheid tussen asielzoekers²⁹⁴ en staatsburgers wordt gecreëerd die in het nadeel is van asielzoekers. Aanvankelijk hadden een aantal EU-landen hun nationale collectieve voorzieningen opengesteld voor asielmigranten, ook al werden daarnaast soms speciale voorzieningen voor asielzoekers in het leven geroepen (categorale voorzieningen). Tot die landen behoorden België, Duitsland, Groot-Britannië, Ierland, Nederland en Portugal. Er was toegang tot de nationale gezondheidszorg, nationale woningvoorraad, de arbeidsmarkt, het sociale voorzieningenstelsel, onderwijssysteem, het rechtsbeschermingsstelsel. Daarnaast waren er eveneens EU-landen waarbij deze toegang tot nationale voorzieningen slechts beperkt mogelijk was (Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje). Zweden vormde met uitsluitend een aanbod van categorale voorzieningen een uitzondering. Gedurende de onderzochte periode wordt echter de toegang tot nationale voorzieningen in steeds meer EU-landen ingeperkt²⁹⁵ door het inbouwen van voorwaarden, verlagingen van toelagen, limieten en verboden. Het aantal categorale voorzieningen neemt daarentegen steeds meer toe. Deze waarneming wordt ook door anderen bevestigd (Broeders, 2004: 48; WRR, 2001: 68; Minderhoud, 2004: 16).

Voor deze trend kan een drietal redenen worden aangedragen. Een daarvan is dat de vergroting van verschillen van rechten en plichten tussen asielzoekers en staatsburgers door beperkingen in rechten van asielzoekers de aantrekkingskracht van de opvanglanden zou verkleinen. Deze veronderstelling van de 'aanziende werking' (push-pull theorie) is echter betwist. Sommige onderzoeken tonen het gelijk van de theorie aan, terwijl andere onderzoeken het gelijk ervan onderuit halen (zie hoofdstuk 4 en 5). Een andere reden houdt in dat het rechtvaardig is om een duidelijk onderscheid te maken tussen staatsburgers en vreemdelingen omdat de individuen die lid zijn van een staatsgemeenschap voorrang genieten boven mensen die daar geen lid van zijn maar tot een andere staatsgemeenschap behoren. Deze reden is in tegenstelling tot de vorige, die vooral uitging van het effect en dus teleologische trekken vertoont, meer van deontologische aard. Vanuit een juridisch beginsel - de bevolking die door bloedverwantschap of plaats van geboorte op het grondgebied van een staatsverband woonachtig is heeft voorrang boven vreemdelingen - wordt een plicht tot naleving van de rechtsregel afgeleid. Een laatste reden die zowel teleologische als deontologische elementen bevat houdt in dat er een politiek wil en tempo is om tot harmonisatie van het asielbeleid in de Europese Unie te komen omdat het rechtvaardiger en effectiever is massale asielmigratie over EU-staten te verdelen volgens zoveel mogelijk dezelfde maatstaven.

In de tweede plaats is er in steeds meer EU-landen een toename waarneembaar van gelijkberechtiging

van asielzoekers onderling. Deze trend zou als een ontwikkeling van exclusiviteit naar inclusiviteit kunnen worden aangeduid. In de noordelijke EU-landen zijn de opvangvoorzieningen in principe beschikbaar voor alle asielzoekers, terwijl in de zuidelijk gelegen EU-staten de opvang zich concentreert op kwetsbare groepen asielzoekers, hoewel in sommige landen de resterende bulk van de asielzoekers wel gebruik kan maken van nationale financiële toelages. Groot-Brittannië en Ierland vormden als noordelijke EU-landen tot voor kort een uitzondering op deze tweedeling omdat hun opvang grotendeels financieel van aard was en geen materiële/immateriële faciliteiten (onderdak etc.) bevatte. Ook Luxemburg past niet helemaal in dit schema aangezien dit relatief noordelijk gelegen land alleen opvang aanbiedt aan asielmigranten die geen familie in Luxemburg hebben wonen. Recentelijk hebben Groot-Brittannië en Ierland echter hun opvangregels zodanig gereorganiseerd en toegespitst op alle asielzoekers dat zij nu tot de noordelijke groep landen gerekend kunnen worden. Daarmee is het aantal EU-landen dat financiële verstrekkingen, materiële en immateriële verstrekkingen aan alle asielzoekers aanbiedt groter geworden dan het aantal landen dat zich richt op een relatief klein aantal kwetsbare groepen asielzoekers. Overigens betekent de trend naar gelijkberechtiging in het asielopvangbeleid van EU-staten nog geen uniformering d.w.z. een verplichting tot gebruik van de aangeboden opvangvoorziening. In de meeste EU-landen is het mogelijk om in plaats van de eveneens aangeboden opvangvoorzieningen gebruik te maken van eigen georganiseerde opvang bij familie, vrienden of in commerciële logementen. Duitsland, Denemarken en Nederland vormen hierop, weliswaar onder verschillende condities²⁹⁶, een uitzondering. Een asielaanvraag gaat in deze landen formeel (Duitsland, Denemarken) of feitelijk (Nederland) gepaard met verplichte opvang in diverse voorzieningen. Ander onderzoek wijst er evenwel op dat opvangvoorzieningen in EU-landen nog sterk uiteen lopen qua opvangrechten en plichten (Broeders, 2001: 38; Levy, 1999: 30).

Naast de reeds genoemde reden om vanuit uitgangspunten van effectiviteit en rechtvaardigheid tot een harmonisatie van het asielbeleid binnen de EU te komen spelen achter deze trend van toenemende gelijkberechtiging ook redenen van humaniteit en beheersbaarheid. Enerzijds wordt het, mede onder invloed van ngo's, uitvoeringsorganisaties en maatschappelijke organisaties, vanuit een beginsel van wederkerigheid niet menswaardig gevonden dat sommige of grote groepen asielzoekers voorzieningen onthouden worden die aan andere asielzoekers of staatsburgers worden verstrekt. Anderzijds leidt een ongelijke verstrekking van opvangvoorzieningen aan asielzoekers regelmatig tot incidenten die als een bedreiging van de openbare orde, veiligheid en volksgezondheid (stabiliteit) worden opgevat. Daardoor loont een gelijke behandeling van alle of zoveel mogelijk asielzoekers in het asiel(opvang)beleid, het belang van stabiliteit in de samenleving.

Normatieve ondersteuning

Ook op deze vraag kan maar zeer beperkt antwoord worden gegeven. Grofweg kunnen een aantal normatieve ondersteuning van politiek-filosofische aard achter de waardepreferenties van de verschillende actoren worden geïdentificeerd. Zo lijken waardepreferenties van overheden vooral een sterk utilistische invalshoek te hebben (Harsanyi, Bentham), geflankeerd door gezichtspunten die meer het eigen belang, de 'raison d'état' en het overleven van de vrije staat tot doel verheffen (Machiavelli, Hobbes) en gezichtspunten die vooral de eigen dynamiek van de samenleving – de menigte – als een feitelijke natuurlijke macht eerbiedigen in staat om de heersende macht niet meer als rechtmatig te erkennen (Spinoza). Het gaat de overheden in Duitsland en Nederland vooral om zoveel mogelijk of een gemiddeld aantal asielzoekers een humane opvang te bieden, zoveel mogelijk oneigenlijke asielverzoeken te scheiden van gegronde motieven en zoveel mogelijk staatsburgers niet over te belasten met de gevolgen van asielmigratie. Maar er kan geen garantie worden gegeven dat alle asielzoekers humanaan worden opgevangen en een zorgvuldige toelatingsprocedure ontvangen of dat alle staatsburgers afgeschermd worden van overlast. In Duitsland is men ervan doordrongen dat daarnaast rekening gehouden moet worden met de handhaving van de democratische rechtstaat en het verschijnsel dat de bevolking van het immigratieland het 'schip van staat' kan keren waardoor macht gelijk wordt aan recht en vice versa. Achter de waarden van het Duitse en in mindere mate het Nederlandse asiel(opvang)beleid lijken deels ook het rechtvaardigheids- en differentiebeginsel van Rawls waargenomen te kunnen worden. Elke asielzoeker heeft in principe een gelijk recht op een

opvang- en toelatingsprocedure gerelateerd aan het bestaansminimum van staatsburgers; verschillen tussen asielzoekers en staatsburgers en tussen asielzoekers onderling zijn alleen toelaatbaar als deze leiden tot een verbetering van de positie van asielzoekers in het algemeen. In Groot-Brittannië leek het waardesysteem van het asiel(opvang)beleid tot voor kort beïnvloed te zijn vanuit het gezichtspunt van de minimale staat (Nozick, Locke). Asielzoekers moeten als individuen zoveel mogelijk een zelfstandig bestaan kunnen opbouwen evenals andere vreemdelingen en Britse staatsburgers. De samenleving zelf wordt voldoende in staat geacht om rechtvaardigheid ('fairness') toe te passen, wanneer er onvoldoende bescherming van asielzoekers zou bestaan. De overheid moet dan ook niet ingrijpen want dat zou eerder leiden tot nieuwe onrechtvaardigheid. Deze invalshoek wordt ingeruild voor het gedachtegoed van het utilitarianisme dat in het Britse toelatingsbeleid al als gemeengoed gold en nu ook leidraad wordt in de asielopvang.

De gezichtspunten van ngo's, asielzoekers en wetenschappers (Groot-Brittannië) in deze scriptie appelleren daarentegen vooral aan een mondiale samenleving gebaseerd op internationaal recht waarin staten en individuen zich laten leiden door 'pacta sunt servanda' en supranationale en internationale instituties die toezien op een gelijke naleving van verdragen (de Groot). Wetenschappers in Duitsland en Nederland die in het asielbeleid met name aandacht vragen voor de waarden van overleg, publiek debat en interactieve menings- en besluitvorming tussen migranten, burgers, publieke opinie en politici lijken vooral normatieve aansluiting te vinden bij de procedurele democratie van Habermas waarin de 'civil society' centraal staat.

De diverse normatieve invalshoeken maken in ieder geval duidelijk dat er een gering verschil in waardeparadigma's is tussen overheden onderling én een groot verschil in waardeparadigma's tussen overheden enerzijds en ngo's, wetenschappers anderzijds. Toch doen zulke normatieve 'verwijzingen' nogal geforceerd aan omdat ze te algemeen zijn en niet specifiek het probleem (asiel)immigratie betreffen. Bovendien spelen er vaak meerdere normatieve onderbouwingen tegelijkertijd mee. Waarom en wanneer bepaalde waarden voorrang genieten boven andere waarden in geval van (asiel)migratie naar een land blijft voorts onduidelijk. Een normatieve theorie die aan deze voorwaarden tegemoet komt en wellicht een brug kan vormen tussen diverse actoren is Trappenburgs samenvoeging van twee theorieën over een rechtvaardige omgang met immigratie, van respectievelijk Ackerman en Walzer samengevoegd door Trappenburg (Trappenburg, 1998:139).

Ackerman formuleert vier maatstaven voor een rechtvaardig immigratiebeleid. In de eerste plaats hebben migranten die de principes van de democratische rechtsstaat willen respecteren recht om staatsburger te worden van het bestemmingsland. Ten tweede, hebben staatsburgers de plicht om migranten niet te discrimineren op basis van ras, geslacht, religie of op andere kenmerken. Ten derde, de beperking op het aantal migranten wordt gevormd door de opnamecapaciteit van de instituties waar de contacten tussen staatsburgers en migranten gevoerd worden. En in de vierde plaats, wordt de grens aan de opnamecapaciteit bepaald door de mate waarin de achtergrond van migranten niet gekenmerkt wordt door ervaring met de democratische rechtsstaat.

Binnen deze criteria vlecht Trappenburg de maatstaven van Walzer in die kort samengevat inhouden dat het aantal (asiel)migrant in conflict kan komen met de maatschappelijke belastbaarheid of opnamecapaciteit van de ontvangende samenleving als een aantal 'moral breakpoints' in de instituties van de samenleving wordt overschreden en deze instituties in hun democratisch voorbestaan worden bedreigd. Tot deze instituties behoren onder de plaatsen waar burgers en migranten direct contact met elkaar hebben zoals de wijk, de school, de woningbouwvereniging, de arbeidsmarkt, het belastingstelsel en de sociale en medische voorzieningen. Als binnen deze instituties de morele normen omgegooid moeten worden om de omvang van migranten te kunnen verwerken dan is het gerechtvaardigd om een restrictief migratiebeleid te voeren of tot een immigratiestop over te gaan. Bovendien moeten volgens Walzer lokale gemeenschappen binnen de democratische rechtsstaten de mogelijkheid hebben om voorwaarden aan migranten te kunnen stellen volgens de culturele regels van die gemeenschappen. Hieruit trekt Trappenburg de conclusie dat een harmonisatie van het asielbeleid in de EU of elders zich niet verhoudt tot het respect voor culturele diversiteit in de bestemmingslanden. Het bijzondere van de maatstaven die Trappenburg op basis van Ackerman en Walzers werk herformuleert, is dat een groot aantal van de genoemde waarden die door overheidsactoren en niet-overheidsactoren benoemd zijn hier in een billijke en aanvaardbare ordening zijn gerangschikt. Belangen of waarden als omvang, beheersbaarheid, draagvlak, humaniteit, opnamevermogen,

politieke/nationale identiteit, democratische rechtsstaat, internationale regels, effectiviteit zijn in deze maatstaven vertegenwoordigd.

Als nu gekeken wordt in hoeverre deze normatieve theorie aansluit op het tussen 1990 en 2002 gevoerde asiel(opvang)beleid van de drie EU-landen dan lijkt het erop dat de aanpak van asielmigratie in het Duitse asielbeleid het meest volgens deze maatstaven is benaderd. Met name het belang van het opnamevermogen van een samenleving speelt in Duitsland een vooraanstaande rol. In Groot-Brittannië en in nog mindere mate in Nederland zijn wel enkele van de maatstaven uit deze normatieve theorie te herkennen, maar blijft het belang van het opnamevermogen zelf achterwege.

Oplosbaarheid

In de fase van rationele sociale keuze is waarneembaar dat de Duitse en Nederlandse overheid de waarden achter hun asielbeleid relevant genoeg vinden om problemen rondom massale asielmigratie in een gunstige richting te kunnen veranderen. De waarden van hun samenlevingen hoeven niet opzij gezet te worden voor andere of conflicterende waarden om het probleem aan te pakken, terwijl zij tegelijkertijd de beteugeling van een sociaal probleem als asielmigratie nog steeds belangrijk vinden. De waarden van de Duitse en Nederlandse samenlevingen stemmen overeen of zijn in evenwicht met de waarden achter het asiel(opvang)beleid. Met name in Duitsland is het belang van de staat en de samenleving in evenwicht gebracht met het belang van de asielzoeker door overkoepelende waarden te onderstrepen als het opnamevermogen van de samenleving, beheersing en maatschappelijke acceptatie. Bij Nederland lijkt dit evenwicht echter minder bereikt te worden omdat internationale samenwerking (burdensharing, harmonisatie) en humaniteit geprefereerd worden boven het opnamevermogen van een samenleving dat min of meer als een discutabele waarde wordt afgeschilderd. Daardoor slaat de balans door naar het belang van asielzoekers boven het belang van de samenleving. Daarentegen bestaat bij de Britse overheid de opvatting dat een deel van de waarden van hun samenleving (self help, subsidiariteit, gelijkheid) niet meer stroken met de waarden die nodig zijn voor de aanpak van asielmigratie. Ten dele moeten andere waarden (beheersing, inclusiviteit, opnamevermogen) leidraad gaan vormen achter het asiel(opvang)beleid die echter niet mogen conflicteren met de waarden van de Britse samenleving. Daarvoor wordt onder meer naar het Europese continent gekeken.

In deze rationele keuze fase lijkt het er dus op dat Duitsland en in mindere mate Nederland asielmigratie als een gedeeltelijk opgelost of oplosbaar probleem kunnen beoordelen. In Groot-Brittannië is dit vooralsnog niet het geval. Hoe beperkt de empirische ondersteuning ook is, er is in meerdere EU-landen een trend zichtbaar die vergelijkbaar is met de waardepreferenties van Duitsland, waarbij overigens Nederland in mindere mate en Groot-Brittannië in meerdere mate achter lopen. Verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers nemen in meerdere landen toe, terwijl er tegelijkertijd sprake is van een proces van gelijkberechtiging tussen asielzoekers onderling. Bovendien worden met name de waardepreferenties in Duitsland weerspiegeld in een evenwichtige normatieve theorie die een rechtvaardiging geeft hoe staten met (asiel)migratie behoren om te gaan.

Hier tegenover kan een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats bestaan er in alledrie de landen een aantal relevante actoren (ngo's en wetenschappers) die andere waardepreferenties voorstaan bij de aanpak van asielmigratie, dan hun overheden. Hierin worden vooral het belang van de asielzoeker, een internationaal-rechtelijke samenleving en een gelijke behandeling van asielzoekers en staatsburgers geprefereerd boven het belang van de nationale samenleving. Daardoor bestaat er in Duitsland en Nederland, en in mindere mate in Groot-Brittannië geen consensus over een belangrijk deel van de waarden achter het asielbeleid. In de tweede plaats is het niet zonder risico's als de waarden van een samenleving verruild worden voor waarden waarmee een bepaald probleem beter aangepakt zou kunnen worden. Datzelfde geldt als er voor gekozen wordt om de waarden van een samenleving te handhaven terwijl er van wordt afgezien om waarden na te jagen waarmee een bepaald probleem beter zou kunnen worden bestreden. Groot-Brittannië acht het belangrijk om asielmigratie beter te kunnen aanpakken door een gedeeltelijke aanpassing van de waarden van de samenleving. Op zich hoeft een dergelijke aanpassing geen risico te betekenen. Het gevaar bestaat echter dat een inruil van essentiële waarden om een sociaal probleem aan te pakken kan inhouden dat het 'middel erger wordt dan de kwaal'. Het humanistische karakter van de democratische

rechtsstaat kan zodanig afnemen om (asiel)migratie af te remmen dat het bestemmingsland steeds meer gaat lijken op de dictatoriaal bestuurde herkomstlanden die om die reden juist werden ontvlucht.²⁹⁷ Duitsland (en in veel mindere mate Nederland) hebben ervoor gekozen om de waarden van hun samenlevingen in evenwicht te brengen met de waardering van het probleem zonder het probleem te laten lopen. Maar er zijn ook staten in de EU die de waarden van hun samenlevingen overeind houden, terwijl zij de problemen op hun beloop laten. Met name de Zuid-Europese staten die veel illegale immigratie te verwerken krijgen, lijken massale (asiel)migratie door o.a. de vele regulariseringen niet meer echt als een probleem te waarderen om de gevestigde waarden en belangen van hun eigen samenlevingen in stand te kunnen houden. Ook deze ‘aanpak’ - nietsdoen en het oorspronkelijke probleem als een voldongen feit beschouwen - heeft zijn uitwassen. In extremo zou dit er toe kunnen leiden dat het ‘weggemasseerde’ probleem een steeds grotere omvang aanneemt en de waarden van de samenleving - democratische rechtsstaat, karakteristieke kenmerken van het land - indirect in zijn greep krijgt. De democratische rechtsstaat en de identiteit van het land wordt dan niet door de eigen staat uitgehouden, maar door de ‘hindermacht’ van in dit geval immigranten.

6.5.5 Mate van oplosbaarheid van asielmigratie in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland, de EU en mondiaal verband

Nu alle evaluatieniveaus van Fischers model in de vergelijkende analyse aan bod zijn geweest is de vraag in hoeverre problemen rondom asielmigratie in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland zijn opgelost? Hoe is er geoordeeld over de aanpak, tembaarheid of oplosbaarheid van het probleem van massale asielmigratie in samenhang met het tussen 1990 – 2002 ingezette asiel(opvang)beleid en de daarin bereikte resultaten? Wat is de algemene indruk? En wat zegt de beantwoording van deze vraag over de mate waarin asielmigratie in andere EU-staten, in de EU en in mondiaal verband oplosbaar is?

Kwaliteit evaluerende uitspraken

Allereerst valt in het oog dat in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland alle betreffende actoren in beoordelingen veelal wel uitspreken dat problemen rondom asielmigratie ‘opgelost’, ‘verminderd’, ‘beheerst’ of ‘aangepakt’ moeten gaan worden, maar dat er geen of nauwelijks uitspraken gedaan worden in welke mate deze problemen in de tussenliggende periode daadwerkelijk in gunstige zin veranderd zijn d.w.z. ‘opgelost’, ‘verminderd’, ‘beheerst’ of ‘aangepakt’. Daarentegen worden er wel uitspraken waargenomen wanneer problemen rondom asielmigratie zijn verergerd, vergroot of onbeheerst zijn geraakt. Die uitspraken bleven beperkt tot Groot-Brittannië omdat zich daar meerdere actoren – overheid, ngos, controlerende organen en wetenschapbeoefenaren - in soortgelijke bewoordingen over asielmigratie hebben uitgelaten. In Duitsland en Nederland zijn dergelijke uitspraken niet in standpunten van overheden aangetroffen, maar wel in zienswijzen van niet-overheidsactoren.

Ook al worden er dan veelal geen uitspraken gedaan over de mate waarin problemen zijn opgelost, er worden wel evaluerende uitspraken gedaan over de bereikte direct resultaten, probleempercepties, doelen, maatschappelijke effecten en principes (waarden). De wijze waarop actoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland argumenteren over deze aspecten komt grotendeels overeen. In alle drie de landen worden bevestigende of ontkennende uitspraken gedaan en waardeoordelen uitgesproken over de te berde gebrachte ‘feiten’. Zo wordt in Duitsland en Nederland door overheden beweerd dat doelen in meerdere mate gehaald zijn of worden ‘beheerst’ en negatieve maatschappelijke effecten min of meer zijn teruggedrongen. In Groot-Brittannië wordt over deze zelfde aspecten in brede kring min of meer het tegenovergestelde beweerd. Opvallend is dat gegevens over directe resultaten (bezetting, capaciteit, wachttijden, kosten opvang en behandelcapaciteit) vaak niet in exacte zin worden geformuleerd, maar eerder beschrijvend of ordinaal worden uitgedrukt. Gegevens over maatschappelijke effecten zoals bijvoorbeeld bevolkingsdichtheid, BNP, criminaliteit, illegaliteit, vreemdelingenhaat/racisme kunnen deels wel meer in cijfers worden weergegeven. Tevens valt op dat beoordelingen in alle drie de landen geen expliciete waarderingsmaatstaven bevatten waarom een bepaalde situatie (feiten) of waardesysteem te prefereren is boven een andere situatie of waardesysteem. De criteria waarom iets ergs is blijft voor zowel overheden als voor niet-overheidsactoren vaag of impliciet. Wel komt in de context van uitspraken naar voren dat in het ene

land sterkere accenten worden gelegd op bepaalde waarden dan in het andere.

Het evaluatiemodel van Fischer maakt voorts zichtbaar dat overheidsactoren en niet-overheidsactoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland niet alleen evaluatieve uitspraken doen over elementen van beleid (waarden, doelen, instrumenten van asielbeleid), hun probleempercepties en de bereikte resultaten, maar ook over de samenhang tussen resultaten en het voorafgaande beleid. Er worden uitspraken gedaan over de directe en maatschappelijke resultaten die dankzij en/of ondanks het asiel(opvang)beleid zijn bewerkstelligd. Opvallend is dat doorgaans in de argumentaties van overheden gunstige directe of maatschappelijke resultaten worden toegeschreven aan het asielbeleid, ongunstige resultaten aan externe factoren worden toegedicht, terwijl bij met name ngo's deze soort argumentatie spiegelbeeldig verloopt. Gunstige directe of maatschappelijke resultaten worden daar in verband gebracht met externe omstandigheden en ongunstige resultaten worden op het conto geschreven van het asielbeleid. Alleen in Groot-Brittannië is er tussen diverse actoren meer overeenkomst in argumentatie. In het geval van Groot-Brittannië wordt de verandering (verslechtering) van het probleem ook door overheidsactoren toegeschreven aan vorige beleidsmaatregelen. In het algemeen zouden de argumentaties inhoudelijk meer overtuigend zijn wanneer de gunstige en ongunstige resultaten aan combinaties van beleid en externe factoren werden toegeschreven.

In alle drie de landen worden oordelen ondersteund door argumenten die in de praktijk veelal onvolledig zijn qua vorm, omdat bepaalde vertrekpunten (premissen) niet genoemd of uitgesproken worden. Daardoor moeten beoordelingen steeds voor een deel geïnterpreteerd worden waardoor vertekeningen kunnen ontstaan. Opvallend is dat beoordelingen meestal geschraagd worden door een combinatie van soorten of wijze van argumentaties zoals causale en finale argumentatie, analogie, generalisatie, pragmatische argumentatie, (waarderings)regels en argumentatie op basis van autoriteit. De inhoudelijke overtuigingskracht van deze argumenten valt in alle drie de landen te bekritisieren omdat vaak geen voorbehouden worden ingebouwd die verwijzen naar de invloed van mogelijke externe factoren, uitzonderingen niet worden aangegeven en een ordening van waarden niet wordt geëxpliciteerd en gemotiveerd. Deze onbewuste of bewuste 'drogredenen' doen zich vooral voor bij beoordelingen van overheden en ngo's.

De beoordelingen worden echter wel regelmatig voorzien van een empirische ondersteuning. Dikwijls wordt verwezen naar statistieken, rapporten, mediaberichten, verdragen- en wetgeving, klachten, ervaringen en indrukken voor onderbouwing van standpunten die worden ingenomen. Actoren van overheidsorganen, controlerende organen, wetenschappers, soms ngo's lijken vaker geneigd te zijn om te verwijzen naar statistieken en onderzoeksrapporten. Ngo's, uitvoeringsorganisaties en asielzoekers verwijzen vaker naar klachten, mediaberichten, ervaringen en naar regelgeving.

Ten slotte valt in de vergelijking van de beoordelingen in Duitsland en Nederland op dat er tussen overheden en met name ngo's en wetenschappers vaak voor een deel geen overeenstemming bestaat over de directe resultaten, probleempercepties, doelen, maatschappelijke effecten en waarden. In Groot-Brittannië daarentegen is er tussen deze actoren meer overeenstemming hierover. Tegelijkertijd kan in alle drie de EU-staten waargenomen worden dat er tussen de nationale overheden onderling min of meer overeenstemming lijkt te zijn over de percepties van de omstandigheden en de waarden van waaruit deze omstandigheden als een probleem worden betiteld. Tussen ngo's, wetenschapsbeoefenaars en asielzoekers in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland die in deze scriptie zijn bestudeerd lijkt eveneens meer overeenstemming te bestaan over probleempercepties en de waarden waaraan men bij de beoordeling van situaties refereert.

Mate van oplosbaarheid asielprobleem in vergelijking: Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland

Uit het voorgaande zou afgeleid kunnen worden dat de mate waarin het asiel(opvang)beleid in de drie EU-staten problemen rondom asielmigratie al dan niet heeft opgelost in de afgelopen periode moeilijk te beantwoorden is. Actoren hebben immers vaak in documenten en interviews niet aangegeven in hoeverre asielmigratie als probleem is bestreden ten opzichte van de periode waarin dit verschijnsel als een probleem werd aangeduid wat opgelost zou moeten worden. Er wordt noch uitgesproken of het probleem onder controle is (beheerst, getemd) noch wordt er uitgesproken hoever het probleem

verminderd is of gereduceerd is tot nul. Bovendien blijken diverse actoren in twee landen het voor een deel niet eens te zijn over de waargenomen 'feiten'. Deze conclusie lijkt mij echter te gemakkelijk. Veel actoren in de drie landen hebben immers op alle vier evaluatieniveaus wel gedeeltelijk overeenkomstige aanwijzingen gegeven over een gunstige of ongunstige verandering van de probleemsituatie. Verder levert vergelijking van de landen onderling ook inzicht op over de verbetering of verslechtering van problemen rondom asielmigratie. In Groot-Brittannië bijvoorbeeld zijn uitspraken gedaan over de vergroting of verergering van het probleem asielmigratie. Daar kunnen de uitkomsten die in Duitsland en Nederland zijn gevonden tegen afgezet worden. Bovendien zijn in breder verband via de grofmazige inventarisatie van vijftien EU-staten en ander onderzoek nog trends waargenomen die de uitkomsten uit de casestudy bevestigen, nuanceren of ontcrachten. Daarom kunnen volgens mij toch evaluatieve uitspraken worden gedaan over de oplosbaarheid van asielmigratie in deze drie EU-staten.

Als alle uitkomsten gebaseerd op de vier evaluatiefases dus vervolgens met elkaar in samenhang vergeleken worden, eerst per EU-staat en daarna tussen de drie EU-staten, dan lijkt het aannemelijk dat Duitsland de massale asielmigratie in het beste geval verminderd heeft en op zijn minst onder controle heeft. In de evaluatiefase 'technische verificatie' benaderen de gerealiseerde resultaten de beoogde resultaten (oneigenlijke asielmigratie reduceren, stabiele humane opvang). In de evaluatiefase van 'situationele rechtvaardiging' blijken de doelen nog steeds relevant te zijn ten opzichte van de omstandigheden. Voorts hebben zich in de evaluatiefase van 'systeem vindicatie' vooral positieve maatschappelijke effecten voorgedaan (maatschappelijk ontspanning, vermindering sociale en economische druk op de samenleving). Dat zich soms negatieve maatschappelijke effecten voordoen wordt alleen door andere actoren, met name ngo's en wetenschapsbeoefenaren naar voren gebracht (overlevingscriminaliteit, illegaliteit). En in de evaluatiefase van 'rationele, sociale keuze' worden de huidige waardepreferenties (opnamevermogen, maatschappelijke acceptatie, stabiliteit) in evenwicht bevonden om met het probleem van massale asielmigratie om te gaan, zonder dat naar alternatieve waardesystemen behoeft te worden uitgeweken.

Daarnaast komt naar voren dat de Duitse benadering van asielmigratie relatief gunstig afsteekt tegenover andere benaderingen wanneer de uitkomsten per evaluatiefase vergeleken worden met die van Nederland, Groot-Brittannië en andere EU-staten. Duitsland maakt deel uit van een groep EU-landen (Zweden, Finland, België, Luxemburg, Spanje, Nederland en Denemarken) waarin de staat een redelijke grote invloed uit kan oefenen op de humane kwaliteit van het opvangbeleid terwijl deze landen meestal ook een aanhoudende daling in asielmigratie weten te bewerkstelligen en deels met een matige afname van maatschappelijk acceptatie geconfronteerd worden. Duitsland behoort eveneens tot een deel van dezelfde groep EU-landen (Denemarken, België, Zweden, Finland) die sinds begin jaren negentig een sterk onderscheid tussen asielzoekers en staatsburgers hanteert, terwijl verschillen tussen asielzoekers onderling door een integraal opvangmodel werden ondervangen. Uit dit laatste punt blijkt dat in Duitsland en vermoedelijk Denemarken en Oostenrijk²⁹⁸ een waardepreferentie prevaleert waarbij het hogere belang van de samenleving in evenwicht wordt gebracht met het belang van asielzoekers. In zekere zin voldoet de Duitse aanpak daarmee min of meer aan de twee denkgeregels die in Fischers model een centrale plaats innemen: de 'utiliteitsregel' en de 'generalisatieregel' (zie hoofdstuk 2, par. 2.4.3). Er is in Duitsland in alle evaluatiefases een daadwerkelijke verandering tot stand gebracht waarbij 'feiten' in belangrijke mate gelijk zijn aan de gewenste waarden. Bovendien zou de Duitse benadering in meerdere landen veralgemeniseerd kunnen worden, zonder dat er onbillijke consequenties uit voortvloeien voor asielmigranten en de samenlevingen van de opvanglanden.

Groot-Brittannië verschilt eigenlijk in alle evaluatiefases met Duitsland en deze andere groep landen. Er is sprake geweest van een aanzienlijke stijging van asielmigratie en een relatief lage, ontoegankelijke en ongelijke kwaliteit aan opvangvoorzieningen ('technische verificatie'). Daardoor zijn negatieve maatschappelijke effecten waargenomen zoals sociale uitsluiting, overbelasting van lokale en nationale voorzieningen, maatschappelijke onrust ('systeem vindicatie'). Deze probleemsituatie heeft brede afkeuring ondervonden en heeft gedeeltelijk geleid tot een herformulering van doelen en instrumenten ('situationele rechtvaardiging'), maar ook van waarden: zelf help, zelfredzaamheid en subsidiariteit maken plaats voor beheersing, humane opvang en maatschappelijke

acceptatie ('rationele, sociale keuze').

Groot-Brittannië blijkt niet helemaal als een geïsoleerd verschijnsel te kunnen worden neergezet. Groot-Brittannië maakt deel uit van een groep landen waar de staat zich aanvankelijk weinig bemoeide met het opvangbeleid dat hoofdzakelijk werd overgelaten aan het particulier initiatief (ngo's, charitatieve instellingen) en algemene instellingen voor daklozen. Opvallend is dat juist in deze landen (Frankrijk, Italië, Portugal, Griekenland, Ierland) asielmigratie, legaal of illegaal, meestal sterk is toegenomen, primaire levensbehoeften voor grote groepen asielzoekers te kort schieten en in een deel van deze landen de maatschappelijke acceptatie sterk is afgenomen. Ook kunnen asielzoekers in deze groep staten vaak voor een tijdelijke periode toegang krijgen tot nationale voorzieningen. De waardepreferenties die deze landen gemeen hebben wekken de indruk asielzoekers gelijk te kunnen stellen aan de samenleving omdat er verwacht wordt dat deze zichzelf kunnen redden. De waarden van de eigen samenleving worden gehandhaafd, zonder dat er gepoogd wordt de waarden die bij de probleemperceptie ter tafel worden gebracht (door oppositie, ngo's, lokale besturen) in evenwicht met elkaar te brengen. Daardoor lijkt het probleem asielmigratie op zijn beloop te worden gelaten. Als de uitkomsten van Groot-Brittannië bij alle evaluatiefases vergeleken worden met de uitkomsten in Duitsland en met andere EU-staten overheerst dan ook de indruk dat het probleem asielmigratie hier op zijn minst is verergerd en op zijn best nog niet beheerst is.

Nederland neemt in vergelijking tot deze twee landen een eigensoortige tussenpositie in. Er zijn bij een aantal evaluatiefases gelijkenissen in uitkomsten met Duitsland. In de evaluatiefase van 'technische verificatie' is waarneembaar dat na 2000 een aanhoudende daling van de instroom van asielmigratie wordt bewerkstelligd, terwijl het niveau van humane opvang over het algemeen als stabiel kan worden beschouwd. Afgezien van de toename van wachttijden benaderen daarmee de gerealiseerde effecten de beoogde effecten. Voorts blijken doelstellingen, op een aanpassing na van de opvangdoelstelling om tijdelijk niet iedereen meer op te vangen, in overeenstemming met de probleemsituatie ('situatieve rechtvaardiging'). Ook wat de maatschappelijke effecten betreft lijkt Nederland op Duitsland ('systeem vindicatie'). De maatschappelijke acceptatie blijft min of meer stabiel, de druk op de logistieke capaciteit neemt af terwijl negatieve maatschappelijke effecten niet echt onderkend worden, overigens in weerwil van de percepties van sommige actoren (overlevingscriminaliteit, illegaliteit, psycho-sociale klachten). Hoogstens is er ontevredenheid over de belasting die het asielbeleid uitoefent op de economie. Maar op het waardeniveau - de evaluatiefase van de 'rationele, sociale keuze' - gaan er verschillen optreden, zowel met Duitsland als met Groot-Brittannië. Een groot verschil met Duitsland, maar in latere instantie ook met Groot-Brittannië is dat Nederland geen belang lijkt te hechten aan het sociale en economische opnamevermogen van haar samenleving om asielmigratie te kunnen opvangen. Weliswaar benadrukt Nederland het belang van beheersbaarheid en een humane opvang van asielzoekers, maar het opnamevermogen van de eigen samenleving blijft in vergelijking met Duitsland en Groot-Brittannië een taboe. In de plaats van dit opnamevermogen prevaleert Nederland internationale samenwerking om in EU-verband tot een harmonisatie van het asielopvangbeleid en 'burdensharing' van asielmigratie te komen. Daardoor lijkt het of er een evenwicht wordt gevonden om het probleem asielmigratie te kunnen 'tacklen' zonder dat de waarden van de eigen samenleving geweld hoeven te worden aangedaan door een beroep te moeten doen op waarden uit een ander waardesysteem. Maar de vraag is of dit evenwicht niet zeer broos en tijdelijk van aard is en of er eigenlijk wel een evenwicht is gevonden om massale asielmigratie structureel te kunnen aanpakken. De Nederlandse opstelling trekt een zware wissel op het geduld en veerkracht van de samenleving om op de een of andere manier altijd weer in te schikken voor nieuwkomers en schept een groot vertrouwen in een snelle en daadkrachtige buitenlandse medewerking. Ook al heeft het er de schijn van dat Nederland het asielprobleem beheerst, toch prikkelt de vraag of Nederland massale asielmigratie gegeven de soms grote fluctuaties (1994, 1998, 2000) echt onder controle heeft, of wederom tot onthouding van opvang aan bepaalde doelgroepen zou worden overgegaan én hoe de samenleving zou reageren als asielmigratie onverhoopt²⁹⁹ weer zou toenemen. De vraag of het Nederlandse asielbeleid met de geboekte resultaten het probleem onder de knie heeft kan dus betwijfeld worden omdat de waarden achter het beleid te weinig rekening lijken te houden met de belangen van de samenleving en teveel met die van asielzoekers.

Ook in vergelijking met Duitsland, Groot-Brittannië en de andere EU-staten blijkt Nederland een twijfelachtige positie in te nemen. Aan de ene kant behoort Nederland evenals Duitsland wel tot de

groep landen waarin de staat een redelijke sterke invloed kan uitoefenen op de humane kwaliteit van de opvang en de daling van asielmigratie. Echter aan de andere kant blijkt Nederland zowel formeel als feitelijk een gering onderscheid te maken tussen asielzoekers en staatsburgers wat onder meer tot uitdrukking komt in een relatief uitgebreid en gevarieerd stelsel van opvangrechten en voorzieningen ten opzichte van een aantal andere EU-staten.³⁰⁰ Bovendien behoort Nederland tot een groep landen waarbij een matige, maar recentelijk sterkere afname van maatschappelijke acceptatie valt waar te nemen. Tevens vormt zij een uitschieter onder EU-landen met relatief de langste wachprocedure die veelal weer 'hindermacht' van belangenorganisaties en procederende asielzoekers oproept (WRR, 2001: 224; Winter e.a., 1999: 106-108; Minderhoud, 2004: 21). Deze eigenschappen van het Nederlandse asielbeleid betekenen dikwijls gunstige voorwaarden voor het aantrekken van asielmigratie en mensensmokkelaars, afgezien van het restrictieve toelatingsbeleid dat Nederland ook voert. Er lijkt dus door de veronachtzaming van bepaalde waarden (opnamevermogen) en beklemtoning van andere waarden (humaniteit, relatieve gelijkheid tussen asielzoekers en staatsburgers) allerm minst uitgesloten dat Nederland niet opnieuw met onevenredige hoge asielmigratie geconfronteerd kan gaan worden. Hierdoor is onzeker geworden of Nederland toekomstige massale asielmigratie nog wel op een beheerste wijze kan opvangen of verminderen. Die onzekerheid speelt temeer daar Nederland in de afgelopen periode een restrictief opvangbeleid of een immigratiestop onbespreekbaar achtte en een onthouding van opvang aan bepaalde groepen asielzoekers - waarvan deels latente verdragsvluchtelingen en humanitaire verblijfsgechtigden (Dublinclaimanten) - wel te rechtvaardigen vond. De recente electorale en tumultueuze ontwikkelingen in 2002 en nadien lijken daarenboven op een reactie van de samenleving te duiden waarbij ook in Nederland het taboe op de problematisering van (asiel)migratie, integratie en het opnamevermogen doorbroken pleegt te worden.³⁰¹ In de context van asielmigratie in de periode 1990 - 2002 kan Nederland niettemin gekarakteriseerd worden als een land waarbij het belang van de samenleving ondergeschikt is gemaakt aan het belang van de asielzoeker, terwijl het belang van de asielzoeker soms prevaleert boven die van de vluchteling. Op zijn best heeft Nederland asielmigratie als probleem tijdelijk beheerst, maar op zijn minst onvoldoende onder controle.

Er lijkt dus in alle drie landen een soort feitelijke samenhang te bestaan tussen enerzijds de directe en maatschappelijke effecten die waargenomen worden én anderzijds het asielbeleid wat is ingezet, de probleemdefinitie die wordt gebruikt en de waarden die worden nagestreefd. Ook al zijn de (causale) relaties tussen deze aspecten niet empirisch onderzocht, er zijn toch wel aanwijzingen voor een mogelijke samenhang tussen deze 'feiten'. In Duitsland schijnt deze samenhang gunstig uit te pakken. Duitsland hanteert weliswaar geen migratiestop bij asiel, maar eerbiedigt met een wettelijk quotasysteem (EASY) wel de belasting van de afzonderlijke deelstaten, accentueert het belang van de samenleving en het opnamevermogen daarvan en durft dit belang openlijk in debat en tijdens beleidsvorming te bespreken. Daarnaast maakt zij een scherp onderscheid tussen rechten van asielzoekers en staatsburgers, maar zorgt zij door een integraal opvangsysteem wel voor gelijkberechtiging van alle asielzoekers onderling. In dat regiem is de bewegingsvrijheid van asielzoekers beperkt tot het district waar de opvanglocatie zich bevindt, zijn de opvanglocaties betrekkelijk sober ingericht én bestaat er geen mogelijkheid om zelfstandige opvang te zoeken. En door het integrale systeem houdt de overheid indirect (via uitbesteding) zeggenschap over de verdeling van asielmigratie over het Duitse grondgebied en toezicht op het verblijf van asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure. Ten slotte heeft de Duitse overheid weliswaar met een toename van wachttijden te maken, maar die steekt relatief gunstig af tegenover die van Groot-Brittannië en Nederland. In Groot-Brittannië lijkt de samenhang tussen beleid, probleemdefinitie, waarden en resultaten ongunstige uitkomsten op te leveren, terwijl deze in Nederland ogenschijnlijk gunstige uitkomsten voortbrengt die betwijfeld kunnen worden. Beide landen ontberen in min of meerdere mate een aantal van de eigenschappen die het Duitse asielbeleid karakteriseren.

Met enige voorzichtigheid zou op basis van deze verschillende feitelijke uitkomsten gesteld kunnen worden dat een restrictief toelatingsbeleid én een restrictief opvangbeleid gecombineerd met een statelijke regie uitstrekkend over het gehele asielbeleid de kansen vergroot op een beheersing of vermindering van problemen rondom asielmigratie. Evenzo kan dan met de nodige reserves geconcludeerd worden dat een restrictief toelatingsbeleid en een ruimhartig (liberaal) opvangbeleid gecombineerd met een statelijke regie die zich beperkt uitstrekt tot het toelatingsbeleid – dus een

opvangbeleid gestoeld op particulier initiatief – de kansen doet toenemen op een vergroting van problemen rondom asielmigratie. Dat de invloed van externe omstandigheden op deze feitelijke uitkomsten daarbij een rol of zelfs een grote rol speelt is echter buiten kijf. In alledrie de landen wijzen met name ngo's en wetenschapsbeoefenaren terecht op de impact van gunstige mondiale sociaal-economische ontwikkelingen elders, ongunstige sociaal-economische omstandigheden in de opvanglanden, demografische ontwikkelingen, afname van interstatelijke en intrastatelijke conflicten, de toename van internationale militaire interventies en beleidsconcurrentie in andere EU-staten. Tevens wordt er terecht op gewezen dat migratie een doorgaand proces is dat zich op informele wijze een weg baant wanneer dat als formeel proces door restrictieve maatregelen gestelpt wordt. Een toename van illegale migratie en verblijf - het ontstaan van steeds meer 'margizens' - zou dan een verplaatsing van het probleem kunnen betekenen. Het is onduidelijk of deze verplaatsing zo groot is als de oorspronkelijke omvang van de afgewezen migratie of slechts een klein deel daarvan bedraagt. Zolang er geen grootschalig onderzoek binnen EU-staten plaatsvindt naar de omvang van legale en illegale asielmigratie, tussentijdse migratiebewegingen en naar de motieven van asielmigranten ten gunste van vertrek óf illegaliteit, zal deze onduidelijkheid ook blijven bestaan. Maar deze voorbehouden rechtvaardigen nog niet het argument dat het overheidsbeleid in de drie landen daarom verwaarloosbaar geacht mag worden. De empirische gegevens uit de vergelijkende casestudy laten zien dat de invloed van overheidsbeleid niet overschat, maar ook niet onderschat mag worden. (Asiel)migratie lijkt in de drie EU-staten wel degelijk voor een deel stuurbaar en duidt niet altijd op een onvermijdelijk proces.

Typering mate van oplosbaarheid massale asielmigratie in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland

Nu geconcludeerd is dat het Duitse asiel(opvang)beleid in alle evaluatiefases van Fischer grotendeels lijkt te voldoen aan de voorwaarden voor de oplosbaarheid van asielmigratie is nog niet duidelijk hoe deze oplosbaarheid kan worden gekarakteriseerd. In hoofdstuk 3 heb ik aangegeven dat ik voor een nadere karakterisering van de oplosbaarheid van een probleem binnen de context van Fischers evaluatiemodel gebruik zou maken van de typologie van Hoppe e.a. Ik heb als beoordeling geformuleerd dat ik het aannemelijk acht dat Duitsland de massale asielmigratie tussen 1990 en 2002 heeft verminderd dan wel onder controle heeft. Op grond van de typologie van Hoppe e.a. zou deze uitspraak inhouden dat een sociaal probleem als asielmigratie door de Duitse benadering en resultaten van een 'politiek' probleem tot een 'technisch' probleem is gepromoveerd. In tegenstelling tot de periode voor 1993 is er nadien merendeels overeenstemming en zekerheid ontstaan over de waarden, doelen, probleemperceptie, kennis, probleemsituatie, instrumenten en grotendeels positieve effecten. Ook al zijn vooral ngo's en wetenschapsbeoefenaars soms een andere mening toegedaan over deze 'feiten', toch lijkt hierover in de Duitse politiek en samenleving wel brede overeenstemming te bestaan, ondanks de min of meer gemarginaliseerde tegenstand van extreem-rechtse politieke partijen. Het negatieve beeld jegens migratie kantelt zelfs omstreeks 2000. Tegen de achtergrond van een negatief migratiesaldo en een afnemende bevolkingsgroei waardoor Duitsland op termijn te weinig beroepsbevolking beschikbaar heeft om zijn sociale verzorgingstaat te handhaven, verandert migratie van een sociaal probleem in een sociaal gunstige factor die benut moet worden. Duitsland is en moet een immigratieland zijn. Even wordt ook asielmigratie als een gunstige voorwaarde beschouwd in dit 'Zuwanderungsdebat' al wordt het korte tijd later toch weer als een apart probleem aangeduid. Er wordt duidelijk dat het probleem van massale asielmigratie niet helemaal tot nul kan worden gereduceerd. Onzekerheid blijft bestaan over de omvang en toename van illegale migratie en de afhankelijkheid van externe omstandigheden bij het voortbestaan of verminderen van asielmigratie. Er is met andere woorden niet volledig sprake van een 'technisch' probleem, maar wel in grote mate.

Uit het voorgaande wordt tevens duidelijk dat de typering van de mate van oplosbaarheid van massale asielmigratie in Groot-Brittannië en Nederland anders luidt dan die van Duitsland. Volgens de typologie van Hoppe e.a. zou de mate van oplosbaarheid van asielmigratie in Groot-Brittannië aangeduid kunnen worden als een probleem dat zich getransformeerd heeft van een 'politiek' probleem in een 'wetenschappelijk' probleem. De aanvankelijke politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verdeeldheid en twijfel over de waarden, probleempercepties, doeleinden én instrumenten, probleemsituaties en grotendeels negatieve effecten is gewijzigd in een brede overeenstemming over de waarden, probleemperceptie- en situatie, doeleinden en deze effecten. Niettemin is er met name tussen overheid en andere actoren (ngo's, lokale besturen) nog verdeeldheid

over de instrumenten van het asielopvangbeleid (grootschalige opvang versus kleinschalige opvang). Daardoor is er een kans dat problemen rondom asielmigratie zich zowel kunnen ontpoppen tot een 'technisch' probleem als opnieuw tot een 'politiek' probleem. De laatste optie lijkt echter bedenkelijk kleiner te zijn dan de eerste vanwege de brede overeenstemming over de probleemperceptie en waarden in Groot-Brittannië.

Daarentegen kan de mate waarin Nederland massale asielmigratie heeft opgelost aangeduid worden als een schijnbaar 'technisch' probleem dat zich geleidelijk ontwikkeld heeft tot een 'ethisch' probleem. De oorspronkelijke zekerheid over de waarden, probleempercepties en doeleinden werd bij de grillige toe- en afnames van asielmigratie steeds meer aan het wankelen gebracht zonder overigens te leiden tot een expliciet politiek en maatschappelijk debat over mogelijke en wenselijke waardeoriëntaties jegens dat probleem. Enigszins geruisloos vond echter toch een tijdelijke waardeverschuiving plaats. Daarin prevaleerde niet het opnamevermogen van de samenleving en een kortdurende migratiestop, maar afwijkend van de meeste andere EU-staten een onthouding van opvang aan een groep asielzoekers waarvan een deel mogelijk aanspraak zou kunnen maken op een vluchtelingen- of humanitaire status. Tegelijkertijd bleef de consensus over het beleidsinstrumentarium, de probleemsituatie en negatieve en positieve effecten ongewijzigd. Door deze wat weifelachtige, richtingsloze situatie is een reële kans aanwezig dat het probleem zich, ondanks de daling van asielmigratie in Nederland ontplooit tot een 'politiek' probleem.

Oplosbaarheid van massale asielmigratie in EU verband

Als de mate van oplosbaarheid in Duitsland grotendeels beoordeeld kan worden als een technisch, getemd probleem, terwijl dat in Groot-Brittannië en Nederland respectievelijk betiteld kan worden als een wetenschappelijk en ethisch probleem, wat zeggen deze uitkomsten dan over de oplosbaarheid van asielmigratie in andere EU-staten en de EU? Is er een tendens dat veel landen in de richting gaan van Duitsland of juist van Groot-Brittannië of Nederland? Enige omzichtigheid is hier natuurlijk op zijn plaats omdat immers Fischers evaluatiemodel niet is toegepast op de andere EU-staten en op de Europese Unie als supranationale organisatie. In tegenstelling tot de dieper gaande analyse van de drie EU-staten gaat het hier vooral om een vluchtig geschoten portret gebaseerd op de grofmazige inventarisatie en afgezet tegenover de casestudy.

Ondanks die bedenkingen heeft het er de schijn van dat massale asielmigratie als probleem elders in de EU in min of meerdere mate is getemperd in de periode 1990 - 2002 en nadien. Maar er is allerm minst aanleiding om de situatie met betrekking tot asielmigratie in andere vergeleken EU-staten en de EU te kunnen betitelen als een 'technisch probleem' zoals ik denk dat dat in Duitsland het geval is. Eerder lijken de omstandigheden in relatie tot asielmigratie in die landen te kunnen worden getypeerd als een afwisselende combinatie van veelal wetenschappelijke en ethische problemen, en nauwelijks als technische problemen. Asielmigratie lijkt binnen de EU dus wel oplosbaar, maar het is nog veel te vroeg om een uitspraak te kunnen doen of dit beleidsprobleem ook opgelost is en als een technisch probleem kan worden aangeduid. Positieve en negatieve ontwikkelingen wisselen elkaar bij voortduring af:

Zo is waarneembaar dat asielmigratie in een groot aantal EU-landen anno 2002 aan het afnemen is en dat er binnen de oorspronkelijke vijftien EU-lidstaten sprake is van een aanhoudende daling waarvan de trend zich lijkt door te zetten na 2002. Toch is er ook een stijging in een klein aantal van deze 'oude' EU- landen waar te nemen (Frankrijk, Luxemburg, Griekenland) of is de afname soms relatief gering (Groot-Brittannië). Bovendien worden na 2002 met name een aantal van de nieuw toetredende EU-lidstaten met oplopende asielmigratie geconfronteerd (Polen, Slowakije, Malta, Cyprus). Een gedeeltelijke vermindering van het asielprobleem gaat dus tegelijkertijd gepaard met enige verplaatsing van het probleem. Verder wordt van vele kanten gesignaleerd dat illegale migratie en asielmigratie, mensenhandel en illegaal verblijf binnen de EU eerder toe- dan afneemt. Ten slotte moeten veel van de gewenste effecten deels ook aan externe factoren (internationale militaire interventies, minder intra- en interstatelijke conflicten, demografische ontwikkelingen, gunstige economische ontwikkelingen in emigratielanden of elders etc.) worden toegeschreven, terwijl de ongewenste effecten - illegale migratie, mensenhandel en illegaal verblijf - gedeeltelijk samenhangen met een weerbarstige, niet-effectieve uitzettingspraktijk als gevolg van hindermacht van belangenorganisaties en (asiel)migranten én opschortende of toewijzende gerechtelijke uitspraken van

bestuursrechters (Castles, 1993; Broeders, 2001: 122). Door afhankelijkheid van deze externe factoren en gegeven de politieke en maatschappelijke turbulentie in het Midden-Oosten, Afrika en Azië is de kans op herhaling van massale asielmigratie naar de EU dan ook niet denkbeeldig. De aannemelijkheid van deze kans wordt nog eens geïllustreerd door het sterke contrast tussen de hoge verwachtingen die asielzoekers vaak van Europa hebben als een geheel van democratische sociale rechtstaten en de afkerende houding die zij vertonen ten opzichte van de onvrijheid en grote sociaal-economische achterstanden in het moederland (zie hoofdstuk 5).

Eveneens is zichtbaar dat er binnen de EU sprake is van een toenemende trend van 'beleidsnavolging' (Geul, 1998:63), beleidsharmonisatie en verstatelijking van het asielbeleid. Toenadering over normen en kennis wordt langzamerhand zichtbaar. De goedkeuring van de EU Richtlijn minimumnormen opvang (2003) en de recente overeenstemming over de Richtlijnen voor een eenduidig gebruik van de vluchtelingendefinitie en minimumnormen voor asielprocedures (2004) drukken de politieke wil uit om tot een gemeenschappelijk Europees asielbeleid te komen. De intentie is om beleidsconcurrentie rondom het asielbeleid, waardoor afgewezen asielzoekers kunnen profiteren van het relatief gunstiger asielbeleid van een EU-land dat niet snel genoeg zijn beleid aanpast aan het restrictievere asielbeleid van andere EU-staten, te vervangen door harmonisatie van het asielbeleid. Daarmee wordt gestreefd om in het toelatings- en opvangbeleid dezelfde minimumnormen te hanteren waardoor het ene EU-land voor asielmigranten niet meer aantrekkelijker of onaantrekkelijker wordt ten opzichte van het andere EU-land. Niet alleen de ontwikkeling van EU-regelgeving, maar ook het feitelijk gedrag van EU-staten c.q. beleidswijzigingen getuigt van een tendens naar meer harmonisatie en minder beleidscompetitie. Feitelijk gesproken is er sprake van steeds meer convergentie van probleempercepties, doelstellingen (voorkomen van secondary movements, tegengaan van oneigenlijke asielmigratie, menswaardige opvang voor alle asielzoekers) en een toenemende overeenstemming over instrumenten van beleid. Ook ander onderzoek komt tot soortgelijke waarnemingen (Broeders, 2003: 73) Evenals aanvankelijk in het toelatingsbeleid het geval was vindt in het opvangbeleid van EU-staten een proces van verstatelijking plaats dat vooral door beleidsimitatie tot stand lijkt te komen. Landen gaan geleidelijk over op een door de overheid geregisseerde en integrale opvangprocedure. Daarbij valt op dat de verschillen in rechten tussen asielzoekers onderling steeds kleiner worden en de verschillen in rechten tussen asielzoekers en staatsburgers steeds groter. Deze ontwikkeling van uitsluiting van asielzoekers (exclusiviteit) naar integrale opvang (inclusiviteit) en van algemeen naar steeds meer categoriaal beleid lijkt het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-staten wel humaner te maken. Tegelijkertijd echter valt er nog veel diversiteit in waarden en instrumenten van het asielbeleid van EU-landen waar te nemen en roept asielmigratie en asielbeleid ook weer andere ongewenste neveneffecten op. Zo legitimeert de EU Richtlijn minimumnormen opvang veel verschillen in beleidsinstrumenten en waarden door lidstaten de vrijheid te geven om asielopvang of materieel (incl. onderdak) of uitsluitend op financiële wijze (excl. onderdak) gestalte te geven. Ook wordt nergens in deze Richtlijn een verwijzing gemaakt naar het belang of de waarde van het sociale en economische opnamevermogen van de nationale of supranationale samenleving. Het heeft er de schijn van dat het belang van het opnamevermogen feitelijk ook niet in het asielbeleid van de meeste EU-staten wordt geaccentueerd. Vooral in een aantal Zuid-Europese landen (Italië, Griekenland, Portugal, Spanje, Frankrijk) lijken de waarden van de eigen samenlevingen belangrijker geacht te worden dan de waarden die noodzakelijk zijn om het probleem van asielmigratie te kunnen tacklen. Waarden als economische stabiliteit en groei, tolerantie, aanpassingsvermogen en gelijkheid prevaleren impliciet of expliciet over waarden als het opnamevermogen, humane opvang en beheersbaarheid. Illustratief zijn de herhaaldelijke regularisaties in veel van deze landen en de *laissez faire* benadering van asielopvang waardoor het probleem asielmigratie ogenschijnlijk op zijn beloop wordt gelaten en feitelijk niet meer als een probleem wordt gezien. Daarnaast doen zich ongewenste neveneffecten voor. In veel EU-landen zijn de wachttijden van asielprocedures opgelopen, terwijl de maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en asielbeleid in min of meerdere mate afneemt.

Typering mate van oplosbaarheid massale asielmigratie in EU-verband

Bovenstaande observaties voeden de indruk dat de situatie rond asielmigratie in meeste EU-landen op het eerste gezicht getemperd lijkt, maar bij nader inzien nog teveel geregeerd wordt door een aantal onzekere, zowel beleidsgerelateerde als externe factoren. Er is deels onzekerheid over de waarden en deels onzekerheid over de kennis, feiten en instrumenten. Daardoor kan de mate waarin veel EU-staten

asielmigratie als beleidsprobleem ‘opgelost’ hebben afwisselend gekarakteriseerd worden als een ethisch probleem en als een wetenschappelijk probleem. Het asielprobleem is binnen die EU-staten mogelijk wel oplosbaar, maar zeker niet beheerst, verminderd of opgelost. Door de onzekerheid op beide dimensies van een probleem is er een aannemelijke kans dat deze typen problemen kunnen ontaarden in politieke, ongetemde problemen in geval zich opnieuw massale asielmigratie naar Europa zou voordoen. Alleen Duitsland en wellicht ook Denemarken en Oostenrijk kunnen als landen aangeduid worden waarbij het sociaal probleem asielmigratie tot een min of meer technisch beleidsprobleem is gemaakt en als zodanig kan worden gekarakteriseerd. Bij de ogenschijnlijk positieve ontwikkelingen met betrekking tot de oplosbaarheid van het asielprobleem door de convergentie van asielbeleid in de EU moeten dan ook een aantal kanttekeningen geplaatst worden..

In de eerste plaats wordt duidelijk dat een harmonisatie van het asielbeleid van EU-staten niet per definitie hoeft te leiden tot een beheersing, vermindering of oplossing van het probleem van massale asielmigratie naar de EU. Vaak wordt deze beleidsharmonisatie als een positieve impuls gezien waarbij EU-landen door gemeenschappelijke samenwerking, afstemming en meer uniformering van hun asielbeleid beter in staat zouden zijn om asielmigratie in de EU beter in de hand te kunnen houden (Doomernik, 2003: 168; Asbeek Brusse/Broeders, 2003:56). Terecht wijzen ngo’s, ingo’s en wetenschapsbeoefenaars erop dat harmonisatie echter ook tot het versralen van opvang- en toelatingsnormen kan leiden die nadelig uitwerken op asielmigranten. Door de eenwording van het asielbeleid zou de relatief hoge kwaliteit van het beleid in een aantal landen kunnen afzakken tot een niveau van ‘the lowest common denominator’ (Levy, 1999). Sterker nog, als er een harmonisatie van waarden, doelen en instrumenten en probleempercepties zou plaatsvinden die waarden van democratie en rechtstaat c.q. mensenrechten (vrijheid, gelijkheid, broederschap, privacy, veiligheid, omgang met minderheden en vreemdelingen etc.) aantast dan betekent harmonisatie zonder meer een verslechtering. Zo kan sterk betwijfeld worden of een asielbeleid gebaseerd moet zijn op beleid van EU-staten die tijdelijk (Nederland) of structureel (Frankrijk en Portugal) opvangvoorzieningen aan een potentiële groep vluchtelingen onthouden, terwijl een behandelingsprocedure nog in gang is. Maar andersom kan harmonisatie van het asielbeleid ook tot een niveau van de ‘highest common denominator’ leiden waarin de belangen van asielzoekers wellicht goed gediend worden, maar die van de samenlevingen van EU-staten uit het oog worden verloren. De beste, maximumnormen van een opvang-en toelatingsbeleid voor asielzoekers hoeven immers nog niet de beste normen te betekenen voor de samenlevingen van immigratielanden die deze gastvrijheid en bescherming moeten ‘bekostigen’. Een te sterke gerichtheid op een humane behandeling van de doelgroep kan zelfs tot gevolg hebben dat het humane karakter van de democratische samenleving en rechtsstaat verschaald en belangrijke constitutionele waarden door asielmigratie aangetast kunnen worden. Zo is het besef na 11 september 2001 toegenomen dat asielzoekers die bescherming zoeken in een democratische rechtstaat zelf niet altijd genegen zijn om dit waardesysteem gedurende het tijdelijke of permanente verblijf in het bestemmingsland te eerbiedigen.³⁰² Ervaring met politieke vervolging in het herkomstland betekent voor sommige asielmigranten kennelijk niet automatisch een loyaliteit aan het gedachtegoed van democratie en rechtsstaat in het land dat hen een toelatingsprocedure en al dan niet bescherming bood. Asielprocedures van landen kunnen derhalve niet alleen economisch, maar ook politiek misbruikt worden.

Als dan ook het gemeenschappelijke asielbeleid van EU-landen geschoeid zou worden op de leest van een asielbeleid waarin het belang van asielzoekers prevaleert boven de samenleving (Nederland) of waarin belangen van asielzoekers samenvallen met de samenleving (Groot-Brittannië voor 2001, sommige Zuid-Europese staten) zou harmonisatie eerder een verslechtering, dan een beheersing van het asielprobleem kunnen bewerkstelligen. De EU heeft dan weliswaar de beschikking over een humaan asielbeleid, maar heeft onvoldoende voorzorgsmaatregelen ingebouwd om met hernieuwde massale asielmigratie in de nationale samenlevingen te kunnen omgaan. Het is dan ook de vraag waarom de huidige harmonisatie van het asielbeleid c.q. de EU-Richtlijnen niet meer gebaseerd wordt op het Duitse asielbeleid waarbij veel meer accent wordt gelegd op het opnamevermogen van een samenleving (‘Aufnahmefähigkeit’) en het belang van samenleving en asielzoekers op elkaar is afgestemd. Evenals in Duitsland zou in de EU een integraal en grootschalig opvangsysteem gecombineerd kunnen worden met een statelijk verdelingsstelsel dat wettelijke maximumgrenzen per lidstaat hanteert, gebaseerd op o.a. bevolkingsdichtheid, economische belastingbaarheid, sociale structuur en culturele identiteit. Dit zou kunnen betekenen dat relatief grote, maar weinig dichtbevolkte EU-

lidstaten als Zweden en Finland veel meer dan voorheen in de opvang van asielmigratie zouden moeten bijdragen. Daarnaast zou de opvang per lidstaat afhankelijk kunnen worden gemaakt van de normatieve criteria (o.a. ervaring met de democratische rechtstaat, ‘moral breakpoints’) die Trappenburg op basis van het gedachtegoed van Ackermann en Walzer heeft opgesteld. Hoewel zij op grond van deze maatstaven tot de slotsom komt dat een harmonisatie van asielbeleid onwenselijk is vanwege de culturele diversiteit van de verschillende EU-staten, acht ik het moreel onjuist om asielmigratie ongereguleerd ten laste te laten komen van andere landen binnen of buiten de EU. Waarom zou het niet mogelijk zijn volgens de criteria van Trappenburg tot een geharmoniseerd Europees verdelingsstelsel voor asielmigratie te komen dat spoort met een op identieke wijze geordend internationaal (intergouvernementeel) verdelingssysteem? Als gevolg van de toepassing van deze criteria zou het binnen de EU aanvaardbaar kunnen zijn om tot invoering over te gaan van een tijdelijke immigratiestop (een tijdelijke opzegging of aanpassing van het Vluchtelingenverdrag) en asielmigranten uit te sluiten die zich niet loyaal opstellen tegenover de implicaties van de democratische rechtstaat. Tot dergelijke fundamentele maatregelen zou mijns inziens alleen moeten worden overgegaan indien voldaan is aan twee voorwaarden. Op intersubjectieve wijze zou moeten komen vast te staan dat a. meer asielmigratie een zorgvuldige en menswaardige asielprocedure, opname en maatschappelijk aanvaardbare integratie in de Europese samenleving in de weg staat en b. er alternatieve opvang- en toelatingsvoorzieningen in andere werelddelen beschikbaar zijn om overvloedige asielmigratie op te nemen. Het is duidelijk dat een geharmoniseerd asielbeleid dat gefundeerd is op deze voorwaarden en de criteria van Trappenburg vraagt om een nieuw debat en consensus (‘trade-off’) over het Vluchtelingenverdrag en een mondiaal intergouvernementeel opvangsysteem voor (asiel)migranten. Dit brengt mij dan ook op de volgende kanttekening.

In de tweede plaats wordt zichtbaar dat externe factoren (sociaal-economische en migratoire ontwikkelingen, andersoortig beleid) een belangrijke rol spelen bij de aanpak van problemen rondom asielmigratie naar de EU én bij de bestrijding van de oorzaken in de continenten die deze migratiestromen op gang brengen. Naast de aandacht voor asielmigratie en de beleidsreacties binnen de EU en haar lidstaten is een trend te zien waarin meer interesse ontstaat voor beleid dat gericht is op de wereld buiten de EU. Zo is recentelijk op Brits initiatief het concept ‘opvang in de regio’ (nu ‘bescherming in de regio’) nieuw leven ingeblazen waarbij naast de regulering en quotering van uitgenodigde vluchtelingen ook gedacht wordt aan een beter management van asielstromen, uitgeprocedeerde en illegale asielmigranten door het vestigen van zogenaamde Transit Processing Centers³⁰³ in de buurt van de herkomstlanden. In deze door de UNHCR beheerde centra zouden vervolgens alleen de goedgekeurde asielaanvragen toegelaten moeten worden tot de EU om economische migratie en mensenhandel die zich bedient van asielmotieven af te remmen. Daarmee zou de richting van de bulk van deze economische migranten dan van Europa afgewend kunnen worden door hen in ‘ruil’ te mobiliseren voor de arbeidsmarkt of ondernemerschap binnen de eigen regio via voorlichting, educatie en bemiddeling.³⁰⁴

Ik vind het op zichzelf genomen een gunstige ontwikkeling dat er binnen de EU beleidsmatige interesse ontstaat voor de oorzaken, bewegingen en gevolgen van migratie op mondiaal niveau in samenhang met vraagstukken van armoede en welvaart, politieke (in)stabiliteit en ecologische (on)veiligheid. Ik vraag mij echter ook af in hoeverre door concepten als ‘bescherming in eigen regio’ daadwerkelijk massale asielmigratie naar Europa voorkomen of gereduceerd kan worden én of oorzaken van asielmigratie hiermee kunnen worden bestreden. Het is bij toepassing van dit concept niet ondenkbeeldig dat de transitcentra eerder een reclamebord zullen gaan vormen voor migratie naar Europa, dan een buffer of afschrikkingdraad. Juist de aantrekkelijkheid van de kwaliteit van asielprocedures, de vrije markteconomieën en de sociale verzorgingsstaten van EU-landen die belichaamd wordt door de relatief hoge kwaliteit van de transitcentra zullen asielmigranten aanmoedigen om de oversteek naar de EU irregulier te maken. Er hoeft maar gewezen te worden op de aantrekkingskracht die bijvoorbeeld het relatief armoedig ingerichte opvangkamp Calamacarro in de Spaanse enclave Ceuto uitoefent om een niet ongevaarlijke illegale exodus naar Europa te ondernemen. Op deze pull-mechanismen wordt ook door een groot aantal migratiedeskundigen gewezen (Emmer, 2003; Muus, 2001; Entzinger, 2004; Goodwin-Gill, Joly, 1997; Martin, 2001). Bovendien kunnen zulke kwalitatief goed uitgeruste transit centra een sterke pull-factor gaan worden voor asielstromen afkomstig uit arme en onveilige landen waar relatief slecht uitgeruste UNHCR opvangkampen gevestigd zijn. Daardoor bestaat de kans dat de goed geoutilleerde transitcentra

ongewild uitgroeien tot een soort tijdelijke democratische rechtstatelijke 'enclaves' in een omgeving van veelal semi tot volledig dictatoriaal bestuurd ontwikkelingslanden. Verwijzend naar het historisch voorbeeld uit 1989 van de Duitse ambassade in voormalig communistisch Hongarije, blijken dergelijke toevluchtsoorden eerder als een katalysator van migratie en politieke turbulentie te functioneren dan als een stootkussen of hogedrukventiel. Bescherming in eigen regio kan volgens mij dan ook hooguit een tijdelijke bufferfunctie vervullen om migratie naar de Europese bestemmingslanden tegen te houden. Maar zolang het opnamevermogen van een samenleving, geïllustreerd in de Duitse aanpak van asielmigratie, daarnaast niet als waarde verankerd wordt in een geharmoniseerd Europees asielbeleid, vormt het concept bescherming in eigen regio een onvoldoende garantie voor de oplossing van asielmigratie als probleem in de EU.

In de derde en laatste plaats kan uit het voorgaande afgeleid worden dat problemen rondom asielmigratie (in EU, maar ook mondiaal) wel degelijk voor een gedeelte opgelost kunnen worden, maar dat de oplosbaarheid voor een ander deel afhankelijk is van de oplossing van andersoortige problemen (onderontwikkeling, politieke onderdrukking, honger, armoede, overbevolking, leefmilieu) die vaak een oorzaak zijn van asielmigratie. Zowel deze meervoudige casestudy (m.n. Duitsland) als ook migratie-onderzoek van Muus, Castles en Entzinger laat zien dat asielmigratie tot op zekere hoogte stuurbaar is en enigszins tot een 'technisch' of tembaar probleem kan worden teruggebracht (Castles, 1993; Muus, 1993,2001; Entzinger, 1984, 2004). Ik ben het dan ook niet eens met het standpunt van sommigen (o.a. Joly, Goodwin-Gill, Emmer) dat (asiel)migratie niet stuurbaar zou zijn en zich als een onvermijdelijk en onvoorspelbaar proces voltrekt. Voorstanders van deze visie stellen dat (asiel)migratie zich zal blijven continueren al de tijd dat er behoefte bestaat aan arbeid, toekomstperspectieven en waarborging van mensenrechten en deze behoefte niet elders bevredigd kan worden. Restrictieve beleidsreacties roepen volgens hen eerder averechtse neveneffecten op zoals illegale migratie, beleidsconcurrentie, 'asylum shopping' of 'refugee in orbit' dan dat zij een bijdrage leveren aan de vermindering van het asielprobleem. In plaats daarvan zouden overheden moeten mee laveren met deze migratie door een ruimhartig migratiebeleid te voeren. Hoewel de voorstanders van deze visie terecht wijzen op de mondiale oorzaken van asielmigratie gaan zij er volgens mij ten onrechte vanuit dat er noch in de opvanglanden (immigratielanden) noch in de herkomstlanden (emigratielanden) sturing kan worden uitgeoefend op migratiebewegingen.

Ik som de argumenten gebaseerd op de onderzoeksgegevens in deze scriptie nog eens op. Zo kan worden waargenomen dat zich de afgelopen twaalf jaar door een restrictief toelatings- en opvangbeleid een daling van de instroom van asielmigratie in EU-landen heeft voorgedaan die veel omvangrijker is dan de omvang van illegale binnenkomst. Hoewel illegaal verblijf door onder meer moeizaam terugkeerbeleid, beroepsprocedures, regularisering en alsnog verlening van begunstigende beschikkingen is toegenomen variëren de schattingen van illegale migratie en illegaal verblijf in een EU-lidstaat tussen de 5 -10% van de omvang van de buitenlandse bevolking. Bovendien is de laatste jaren in een aantal EU-landen een effectiever terugkeer en uitzettingsbeleid voor afgewezen en illegale asielmigranten op gang gekomen dat waarschijnlijk samenhangt met de inzet van een samenloop van nieuwe beleidsmaatregelen (financiële stimuleringsregelingen, actieve effectivering van uitzettingen, internationale militaire interventies in herkomstlanden). Een identieke verplaatsing van asielmigratie in illegale migratie lijkt dan ook niet waarschijnlijk, omdat het aandeel van illegale reguliere migratie doorgaans groter is (60-75%). Waarschijnlijker is het tegenovergestelde. Een liberaal toelatingsbeleid trekt meestal zowel legale als illegale migratie aan zoals bijvoorbeeld zichtbaar wordt in de volgmigratie die ontstaat na regularisering ('generale pardons')³⁰⁵, terwijl ook een ruimhartig asielopvangbeleid doorgaans een springplank vormt voor illegale economische migratie en volgmigratie.

Voorts is ook gebleken dat naarmate de overheid naast het toelatingsbeleid een grotere invloed heeft op het opvangbeleid (verstatelijking) en daarmee een verschil kan creëren tussen rechten van asielzoekers en staatsburgers, er meer gunstige condities bestaan voor een menswaardige levensstandaard voor zoveel mogelijk of alle asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure. Daarentegen blijkt een opvangbeleid dat door overheden wordt overgelaten, 'vrijgelaten' aan de markt of iemands zelfredzaamheid (zelfregulering), dikwijls leidt tot condities die voor asielzoekers willekeurig hetzij menswaardig, hetzij minder humaan uitvallen. Een restrictief, maar humaan asielopvangbeleid lijkt dus mogelijk en aanvaardbaar te zijn als grotere verschillen in rechten tussen

asielzoekers en staatsburgers tegelijkertijd leiden tot een gelijkberechtiging in materiële en immateriële opvangvoorzieningen voor alle asielzoekers gedurende de totale procedure.

Ten slotte schijnt een restrictief toelatings- en opvangbeleid een matigende invloed te hebben op de maatschappelijke acceptatie en het vermogen van een land om asielmigratie te kunnen opnemen, een asielbeleid te voeren en bescherming te bieden aan politieke vluchtelingen en ontheemden. Onderzoek in onder meer Duitsland heeft laten zien dat niet alleen marginale politieke partijen en one-issue bewegingen, maar ook burgers afkerig staan tegen de komst en invoeging van grote aantallen (asiel)migranten in de samenleving en tegen beleidsreacties van autoriteiten die hierop onvoldoende inspelen. Vormt een ruimhartig asielbeleid niet een enorme onderschatting van de maatschappelijke, sociaal-economische en culturele effecten en scheidslijnen (cleavages) die binnen een immigratiesamenleving kunnen optreden? Het lijkt erop dat een liberaal toelatings- en/of opvangbeleid deze ongunstige effecten zoals xenofobie, extreem-nationalisme, onderwijsachterstanden, structurele werkloosheid en religieuze confrontaties eerder aanwakkert dan tempert waarbij de gevolgen op lange termijn moeilijk omkeerbaar zijn.

Een mondiale en multidisciplinaire beleidsbenadering van (asiel)migratie

Ondanks deze argumenten tegen een ruimhartig migratiebeleid is echter ook duidelijk geworden dat terugdringing en oplossing van asielmigratie niet alleen afhankelijk is van een restrictief Europees asielbeleid, dat in het uiterste geval ingebouwd heeft dat institutionele voorzieningen tijdelijk afgeschermd kunnen worden voor (asiel)migranten én van een internationaal asielbeleid, dat door buffervorming anticipeert op de migratiebewegingen na het directe ontstaan van asielmigratie. Zolang de beweegredenen in stand blijven om te vluchten of te migreren vanwege politiek geweld, economische achterstand en/of ecologische bedreigingen zullen met name Westerse staten aantrekkelijk blijven voor mensen uit landen waar zich grote ongunstige verschillen voordoen in politieke vrijheid, economische welvaart en veiligheid van milieuomstandigheden ten opzichte van landen die gunstige condities hebben geschapen om deze aspecten voor zoveel mogelijk van hun inwoners te realiseren. De theorie van de relatieve deprivatie, ook wel aangeduid als een 'revolution of the rising expectations' (De Tocqueville) lijkt bij de veroorzaking van (asiel)migratie een grote verklarende waarde te hebben. De behoefte aan omwenteling van het eigen politieke en culturele systeem of het ontvluchten van dat systeem wordt steeds sterker naarmate relatief kleine verbeteringen in het eigen land, soms gevolgd door een terugval, als onrechtvaardig beoordeeld worden en hogere verwachtingen doet ontstaan wanneer zij vergeleken worden met gunstiger situaties in andere landen of continenten (Russett en Starr, 1989:88; Mok & de Jager, 1983: 194; van Doorn, 1983:234). Daarentegen leggen grote of absolute verschillen in achterstand geen voldoende potentie aan de dag om iets aan het eigen systeem te veranderen of het te ontvluchten. Dit gevoel van relatieve achterstelling bij de ontwikkeling in andere, vooral Westers georiënteerde oorden, wordt nog versterkt door verschijningsvormen van internationalisering zoals toegenomen communicatiemogelijkheden, transport, internationale regels voor mensenrechten (Martin, 2001; Hout, Sie Dhian Ho, 1997).

Wanneer de ongunstige condities in met name veel ontwikkelingslanden niet aangepakt en verbeterd worden zullen de voorwaarden voor migratie en asielmigratie blijven voortbestaan en nieuwe migratiebewegingen voeden. Martin en ook Castles pleiten daarom voor toepassing van een samenspel van verschillende soorten beleid bij de sturing van (asiel)migratie (Martin, 2001: 103; Castles, 1993: 94, 208). Naast een nationaal, supra- en of internationaal asielbeleid zou tegelijkertijd aandacht moeten worden besteed aan een mix van vrijhandelspolitiek, buitenlandse investeringen, ontwikkelingshulp, internationale samenwerking en militaire interventies. Ten gevolge van de dynamiek die deze multidisciplinaire beleidsaanpak van migratie in veel emigratielanden teweeg brengt zullen sociaal-economische verschillen (toename van importen, devaluaties, recessies, urbanisaties, werkloosheid) relatief groter gaan worden waardoor internationale migratie op korte termijn een stijging zal gaan vertonen. Maar volgens Martins verwachting zal deze 'migration hump' slechts van tijdelijke aard zijn wanneer o.a. loon- en prijsverhoudingen en banengroei tussen arme en rijke landen gelijkmatiger worden door relatief kleine verminderingen in deze economische verschillen. Daardoor zal de noodzaak om huis en haard te verlaten op lange termijn in steeds meer ontwikkelingslanden gaan afnemen en massale immigratie als verschijnsel sterk doen verminderen (Martin, 2001).³⁰⁶

Hoewel ik de meervoudige aanpak van asielmigratie door verschillende soorten beleid omarm vind

ik dat in dit idee toch de rol van economisch beleid te sterk geaccentueerd wordt. De rol die met name internationale militaire dreiging en interventies (Joegoslavië, Haïti, Kosovo, Afghanistan, Irak) in het afgelopen decennium gespeeld hebben bij de afname van interstatelijke en intrastatelijke conflicten en asielmigratie wordt nauwelijks vermeld en alleen op zijn economische merites gewogen (hoge kosten). Bovendien vind ik dat er in dit voorstel onvoldoende aandacht besteed wordt aan de effecten die een restrictief toelatings- en opvangbeleid in Europa (vooral Duitsland), Amerika en Australië deels op de vermindering van asielmigratie in die contreien lijkt te hebben. Ik acht het daarom waarschijnlijker dat asielmigratie als mondiaal beleidsprobleem in een bepaalde mate gestuurd en opgelost kan worden door een evenwichtige combinatie van uiteenlopende soorten beleid. Enerzijds door aanwending van restrictieve opvang- en toelatingssystemen in nationale of supranationale staatsverbanden die als democratische rechtstaten kunnen worden aangemerkt. Anderzijds door intergouvernementele en/of internationale samenwerking op het gebied van opvangsystemen in migratieregio's (transitcentra), militaire dreiging en interventies, buitenlandse investeringen, buitenlandse handel, ontwikkelingshulp, bevolkingspolitiek en sociaal-geografisch beleid.

HOOFDSTUK 7 CONCLUSIES

7.1. Inleiding

De aanleiding voor de probleemstelling in deze scriptie vormde de vraag in hoeverre er achteraf over de bijdrage van overheidsbeleid aan de mate van oplosbaarheid van een sociaal probleem geoordeeld kan worden. In hoeverre kan achteraf geoordeeld worden over de mate waarin een bepaald maatschappelijk probleem al dan niet is opgelost *door* of *ondanks* overheidsbeleid? Betekent probleemoplossing dan het reduceren van het probleem tot nul, of het beheersen ervan binnen een bepaalde mate van aanvaardbare risico's of is het 'slechts' bedoeld als een symbolische claim om de politieke en maatschappelijke eenheid te bewaren en niet bedoeld om over de afloop verantwoording af te leggen? Deze vraag stelde ik vanuit de overtuiging dat bestuurskunde als beleidswetenschap haar zin ontleent aan het leveren van wetenschappelijk inzicht ten behoeve van een beter functionerend openbaar bestuur bij de oplossing van maatschappelijke problemen.

Om tot een concrete probleemstelling te komen heb ik deze beleidswetenschappelijke vraagstelling toegepast op de beleids casus van asielmigratie naar EU-staten tussen 1990 en 2002 en de beleidsreacties die daar door drie EU-staten (Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland) in de vorm van een asielbeleid op zijn gegeven. Ik heb daarbij vooral ingezoomd op de beoordeling van het asielopvangbeleid in relatie tot de bereikte effecten en de mate waarin het asielprobleem daardoor, al dan niet gunstig, is veranderd. De probleemstelling bestaande uit drie hoofdvragen luidde:

1. Welke probleempercepties, welke beleidsdoelen en instrumenten én welke resultaten kunnen in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en andere EU-staten worden waargenomen bij de beleidsreacties op de massale asielmigratie naar Europa gedurende de periode 1990 - 2002?
2. Hoe is door de centrale overheden (ministeries) en meespelende actoren in de drie EU-staten Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland retrospectief (ex post) geoordeeld en geargumenteed over het asielopvangbeleid, de bereikte resultaten en de mate waarin massale asielmigratie als maatschappelijk probleem hierdoor is veranderd? Kunnen in deze oordelen uitspraken worden aangetroffen in welke mate het asiel(opvang)beleid het asielprobleem al dan niet heeft opgelost, verminderd of getemd?
3. In hoeverre is Fischers evaluatiemodel bruikbaar om deze beoordelingen te kunnen beschrijven, reconstrueren, analyseren en kritisch te bespreken (aan de hand van de vraag in welke mate een maatschappelijk probleem is opgelost door of ondanks het betreffende overheidsbeleid)?

Nu alle relevante gegevens in de tussenliggende hoofdstukken zijn beschreven, geanalyseerd en tot antwoorden hebben geleid kom ik tot een samenvattende beantwoording van deze probleemstelling. In de volgende paragrafen zal ik systematisch de drie hoofdvragen van de probleemstelling beantwoorden.

Daarmee wordt dan tevens een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 3, het derde deel van de probleemstelling waarin ik een kritische beschouwing geef van de bruikbaarheid van het evaluatiemodel van Fischer. Sommige conclusies zullen tijdens de beantwoording aanleiding geven tot het formuleren van een aanbeveling. Deze zijn in de tekst expliciet aangegeven. Ten slotte zal ik op basis van de opgestelde conclusies een algemene conclusie proberen te trekken die ingaat op de theoretische vraagstelling achter de probleemstelling. Welke conclusies kunnen uit de antwoorden in deze beleids casus worden getrokken over de oplosbaarheid van maatschappelijke problemen in het algemeen en de invloed daarop van overheidsbeleid?

7.2 *Probleempercepties, beleidsdoelen en instrumenten en resultaten bij asielbeleid in Duitsland, Groot-Brittannië, Nederland en andere EU-staten tussen 1990 – 2002 (1)*

Een eerste opvallende conclusie ten aanzien van hoofdvraag 1 is dat asielmigratie in deze periode in alle drie de landen als een sociaal probleem is waargenomen. Duidelijk wordt dat de situatie van

omvangrijke asielmigratie en de gevolgen daarvan waarmee Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland tussen 1990 en 2002 geconfronteerd werden door overheden negatief gewaardeerd zijn. Massale asielmigratie wordt doorgaans niet als een sociaal verschijnsel of als een gunstige sociale conditie voor de ontvangende samenleving gezien.

Ondanks de vele facetten van het vraagstuk kan in de probleempercepties een viertal met elkaar samenhangende thema's of aspecten onderkend worden die het problematische karakter van grootscheepse asielmigratie representeren. Dat betreft zorgen over de mate van omvang van de in- en uitstroom van asielmigranten om die als land logistiek, economisch en sociaal-cultureel te kunnen opvangen, zorgen over de mate van kwalitatieve leefomstandigheden voor asielmigranten gedurende de toelatingsprocedure, zorgen over de mate van acceptatie in de samenleving voor de internationaal-rechtelijke institutie van 'asielverlening' aan mensen die vluchten voor geweld én zorgen over de wijze waarop deze migratiestromen in internationaal verband gezamenlijk gedragen, gekanaliseerd en gestelpt kunnen worden bij de bron. Deze vier probleemaspecten blijken in wisselende mate voor te komen in de probleemdefinities van overheden en meespelende actoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. En dat beeld is ook terug te zien in een wat grovere verkenning van het asiel(opvang)beleid in vijftien EU-lidstaten.

De nadruk die op elk van de probleemaspecten wordt gelegd varieert echter per land. Zo hecht Duitsland grote waarde aan de terugdringing van de omvang van asielmigratie vanwege de ongerustheid over het sociale en economische opnamevermogen van de Duitse samenleving, ofschoon de andere probleemaspecten hiermee min of meer in balans worden gebracht. Het Nederlandse beleid heeft daarentegen wel oog voor de logistieke capaciteit van de opvang, maar de aandacht gaat toch hoofdzakelijk uit naar de kwaliteit van de leefomstandigheden voor asielmigranten en naar internationale samenwerking, in mindere mate naar de maatschappelijke acceptatie daarvan. De aandacht voor het opnamevermogen van de samenleving is afwezig. Asielmigratie vormt voor Groot-Brittannië aanvankelijk geen echt probleem - van migranten wordt verondersteld dat zij zichzelf kunnen behelpen evenals de eigen autochtone en allochtone staatsburgers - maar gaandeweg worden zorgen geuit over de leefomstandigheden van asielmigranten, maatschappelijk acceptatie en de sociale en economische draagkracht van de samenleving. Door de beklemtoning of het negeren van bepaalde probleemaspecten bestaat het risico dat een probleem te eenzijdig wordt geanalyseerd, onvoldoende wordt onderkend en bepaalde oplossingsrichtingen ten onrechte worden in- of uitgesloten. In elk van de drie landen hebben sommige van dit soort 'non-problems' - vaak aangekaart door ngo's, wetenschapsbeoefenaren en one-issuebewegingen - geleid tot actuele strijdpunten die al dan niet tot agenda- en beleidsvorming hebben gevoerd. Onder meer kan gewezen worden op de beperking van bewegingsvrijheid van asielzoekers (Duitsland), sociale uitsluiting en armoede onder asielzoekers (Groot-Brittannië) en de onthouding van opvang aan Dublinclaimanten (Nederland).

Een tweede conclusie houdt in dat de doelstellingen van het asiel(opvang)beleid grotendeels overeenkomen met deze probleempercepties en probleemdefinities en de eigen accenten die daar door de onderzochte drie EU-landen in worden gelegd. Alleen Groot-Brittannië focust in het begin hoofdzakelijk op doelstellingen van toelatingsbeleid, niet van opvangbeleid. Er werd van uitgegaan dat asielmigranten zich zelf, net als andere nieuwe immigranten en eigen staatsburgers maatschappelijk konden redden door een beroep te doen op migratienetwerken aangevuld door toegang tot de nationale voorzieningen. Dat beeld lijkt grosso modo ook op te gaan voor de toenmalige vijftien EU-lidstaten waarbij een meerderheid zowel toelatings- als opvangdoelstellingen kent, maar een kleinere groep aanvankelijk in hoofdzaak georiënteerd was op de organisatie van toelating (m.n. Zuid-Europese staten, Ierland, Groot-Brittannië). De belangrijkste gemeenschappelijke doelstellingen van het asiel(opvang)beleid in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland omvatten: het tegengaan van oneigenlijke asielmigratie (secondary movements) en de zorgvuldige selectie van echte vluchtelingen, het zorgdragen voor een beheersbare en humane opvang tijdens de asielprocedure én het verminderen van wachttijden in de procedures.

Deze doelen lijken ook in de vijftien EU-staten als totaal te prevaleren, zij het dat het bereik van humane opvang zich in sommige landen beperkt tot bepaalde groepen asielmigranten. Eveneens is in de EU als supranationale organisatie een geleidelijk naar elkaar toegroeiend asiel(opvang)beleid waar te nemen gericht op de beperking van secundaire stromen van asielzoekers én de waarborging van een humane levensstandaard voor asielmigranten in alle lidstaten. Daarbij springt in het oog dat de

bevordering van het maatschappelijk draagvlak, intergouvernementele samenwerking en harmonisatie van het asielbeleid in de EU soms prominenter, soms zijdelings als doelen worden gepresenteerd. Naast een grotere convergentie in probleempercepties van overheden in EU-staten doet zich dus ook een grotere convergentie in doelen voor. Omdat de doelen echter meestal aansluiten op de probleemdefinities en dus op de accentuering van bepaalde aspecten daarin, is het niet ondenkbaar dat verkeerde doelstellingen ingesloten, bruikbare doelstellingen uitgesloten worden en probleemdefinities achteraf te beperkt geformuleerd waren.

Een derde opvallende conclusie is dat het beleidsinstrumentarium in het asiel(opvangbeleid) van EU-landen tussen 1990 en 2002 aanvankelijk sterke verschillen vertoonde, maar gaandeweg meer overeenkomsten laat zien. De beleidsinstrumenten die Duitsland en Nederland hebben ingebouwd in hun asiel(opvang)beleid lijken veel meer op elkaar vergeleken met de middelen die Groot-Brittannië tot aan 2001 inzette. Het Duitse en Nederlandse instrumentarium en de achterliggende beleidstheorie is te typeren als een restrictief toelatingsbeleid gecombineerd met een integraal halfgesloten (Duitsland) of grotendeels open opvangsysteem (Nederland) gedurende de gehele asielprocedure waarbij de centrale of deelstatelijke overheid direct of indirect een grote invloed uitoefent op organisatie en uitvoering. Tussentijds zijn wel incrementele aanpassingen gepleegd, maar hebben er geen fundamentele wijzigingen plaatsgevonden. Het Britse systeem was daarentegen te karakteriseren als een restrictief toelatingsbeleid gekoppeld aan een privaat en 'self help' georganiseerd opvangregiem opgevolgd door een beperkt geprivatiseerd verspreidingsstelsel van opvang waarbij nog steeds particulier initiatief en 'self help' een grote rol speelde. Echter eind 2001 wordt dat opvanginstrumentarium verlaten en ingewisseld voor een integraal grotendeels open opvangsysteem waarop een grote directe én indirecte invloed van de centrale overheid wordt uitgeoefend.

Een soortgelijk contrast was zichtbaar in de toenmalige vijftien EU-staten als geheel. In de Noord-Europese staten werd voornamelijk een direct of indirect door de overheid aangestuurd integraal opvangsysteem ontwikkeld voor min of meer alle asielzoekers, terwijl asielmigranten in de Zuid-Europese staten, Ierland en Groot-Brittannië hoofdzakelijk te maken kregen met een door de overheid vrij gelaten ('laissez faire') privaat opvangregiem, waarbij alleen aan sommige 'kwetsbare' groepen een tijdelijke periode van opvang gegarandeerd werd. Geleidelijk echter valt ook in een toenemend aantal EU-landen een proces van verstatelijking van het asielopvangbeleid waar te nemen. Meer landen richten het asiel(opvang)beleid in met overheidsmaatregelen (organisatorische, economische en juridische instrumenten) en zorgen rechtstreeks of via uitbesteding ervoor dat niet alleen kwetsbare groepen, maar alle of zoveel mogelijk asielzoekers opvang verkrijgen. De goedgekeurde EU-Richtlijn minimumnormen opvang (2003) vormt in EU verband een aanwijzing dat een inclusieve opvang van asielmigranten gedurende de asielprocedure tot norm is verheven en exclusiviteit als ongeschreven regel wordt verlaten. Tegelijkertijd valt waar te nemen dat in steeds meer EU-landen asielmigranten niet meer onderdeel uitmaken van algemeen beleid en de daaraan gekoppelde toegang tot nationale voorzieningen, maar subject gaan vormen van categoriaal beleid. Deze omslag brengt met zich mee dat de rechten van asielmigranten toenemend ingeperkt worden ten opzichte van staatsburgers. Gelijkheid tussen asielmigranten neemt dus toe, terwijl de verschillen tussen staatsburgers (inclusief genaturaliseerde migranten) en asielmigranten zich uitbreiden.

Een vierde conclusie betreft de resultaten, de verschillende effecten, die worden geconstateerd en al dan niet in verband worden gebracht met het asiel(opvang)beleid dat tussen 1990 en 2002 in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland en andere EU-staten is ingezet. Daarbij valt een onderscheid te maken in resultaten die vooral betrekking hebben op de doelgroep asielmigranten (directe effecten) en resultaten die in de samenlevingen van de verschillende landen zijn gesignaleerd (maatschappelijke effecten).

Zo kan in de onderzochte periode waargenomen worden dat de omvang van de instroom van asielmigratie in Duitsland, Nederland en een aantal andere EU-landen (België, Denemarken, Italië, Spanje) aanhoudend daalt of soms op een laag niveau constant blijft (Portugal), terwijl deze migratie in Groot-Brittannië en andere EU-landen (Frankrijk, Griekenland, Oostenrijk, Luxemburg, Ierland en Zweden) juist sterk toeneemt. Pas na 2002 neemt de asielmigratie hier af, ook al trekt hij in sommige landen verder aan (Frankrijk, Griekenland). Opmerkelijk is ook dat de ongelijke toename van asielmigratie in sommige van de toenmalige vijftien EU-staten eind jaren negentig gewijzigd is in een

meer gelijkmatige en lagere toename van asielmigratie over meerdere EU-staten. Tegelijkertijd valt te zien dat de opvang van asielmigranten in Duitsland, Nederland en een groep andere EU-landen betrekkelijk beheerst en humaan verloopt, uitgezonderd mogelijke gezondheidsklachten van een bepaalde groep asielzoekers in Nederland. In Groot-Brittannië evenals sommige andere EU-landen is er daarentegen sprake van ontoereikendheid van voorzieningen zoals primaire levensonderhoud, tolken, medische hulp, rechtsbescherming, veiligheid en hygiëne. Daarnaast blijken de wachttijden in de asielprocedures in een aantal EU-landen te zijn opgelopen (Nederland, Frankrijk, Griekenland, Portugal, Spanje) en in andere landen te zijn gedaald (Denemarken, Zweden) of op een lager niveau gestabiliseerd (België, Duitsland, Ierland).

Vervolgens wordt duidelijk dat er tussen deze directe effecten en de wijze waarop het asiel(opvang)beleid is georganiseerd voor een deel samenhang bestaat, maar soms ook niet. Er komt bijvoorbeeld naar voren dat landen met een min of meer verstatelijkt asielopvangbeleid vaker een sterkere daling van massale asielmigratie en een menswaardiger kwaliteit van leefomstandigheden voor asielmigranten tot stand brengen dan landen waar de bemoeienis van de overheid op dat terrein achterwege blijft. In die zin loont een 'verstatelijkt' asielbeleid en werpt een 'laissez faire' beleid eigenlijk geen goede vruchten af. Ondanks dat mogelijke verband blijkt de toename van wachttijden tot dusver niet te corresponderen met de organisatie van het asielopvangbeleid, maar eerder met het volume van de asielmigratie.

Naast deze directe resultaten doen zich ook een aantal opvallende maatschappelijke neveneffecten voor. In alle EU-landen, met name de Zuid-Europese landen, maar ook in de Noordelijke EU-staten neemt illegale asielmigratie en illegaal verblijf toe. In zowel Duitsland als in Nederland wordt een toename van overlevingscriminaliteit onder asielzoekers geconstateerd. Ook is te zien dat er tussen 1990 en 2002 sprake is van een matige tot sterke afname van maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie en asielbeleid in veel EU-landen, zich verschillen in gelijkberechtiging tussen asielzoekers en staatsburgers voordoen en internationale samenwerking op het gebied van asiel toeneemt. De afname in maatschappelijke acceptatie lijkt zich echter in Duitsland te matigen terwijl deze zich in Groot-Brittannië en recentelijk in Nederland verscherpt.

Er bestaat mogelijk een directe samenhang tussen de omvang en toename van asielmigratie en de afname van maatschappelijke acceptatie in een land voor de opvang van asielmigranten. Tevens is het voorstelbaar dat er een indirecte samenhang bestaat tussen enerzijds een daling en gelijkmatiger spreiding van asielmigratie en een matige maatschappelijke acceptatie voor asielmigratie én anderzijds de nadruk op het sociaal en economisch opnamevermogen van een land, tot uiting komend in een restrictief asiel(opvang)beleid. Vooral in Duitsland blijken er aanwijzingen voor een dergelijke samenhang te bestaan. Een in 1993 ingezet restrictief asiel(opvang)beleid leidde daarna tot een aanzienlijke reductie en spreiding van asielmigratie die gevolgd werd door een matige afname van maatschappelijke acceptatie.

Niettemin moet de rol van externe factoren of omstandigheden bij zowel de directe als de maatschappelijke resultaten niet onderschat worden. Met name vanaf 1999 denk ik dat de invloed van externe omstandigheden op deze resultaten indirect vergroot is. In heel de EU is nadien een daling van asielmigratie zichtbaar, terwijl het aantal interstatelijke en intrastatelijke conflicten afnam, het aantal vluchtelingen wereldwijd daalde en internationale militaire interventies toenamen (Balkan, Afghanistan, Irak, West- en Zuidelijk Afrika). Ook de 'absorberende' invloed van het asielbeleid in de nieuwe EU-staten valt niet te negeren.

Deze convergentie in probleempercepties, doelen, instrumenten en deels ook in resultaten in EU-landen valt te begrijpen vanuit twee beweegredenen of factoren. In de eerste plaats is er lange tijd binnen EU-landen sprake van het verschijnsel van beleidsconcurrentie als een min of meer ongewilde reactie op de toenemende asielmigratie tussen 1990 en 2002. Die doet zich zowel voor in het toelatingsbeleid als in het opvangbeleid. Staten nemen restrictieve maatregelen wanneer de migratiebeweging zich naar hun land verplaatst waardoor deze migratie afgewenteld wordt op andere staten met een minder restrictief of liberaler asielbeleid naar EU-landen. Nabootsing van elkaars beleid – 'beleidsnavolging' (Geul, 1998:63) - komt veelvuldig voor maar is gericht om elkaar via ongunstig beleid de loef af te steken. Dit concurreren met minder aantrekkelijk beleid heeft veel nadelige gevolgen voor de afzonderlijke natiestaten. De voortdurende aanpassingen in asielbeleid zorgen voor allerlei negatieve maatschappelijke kosten (economische, juridische, electorale, sociale, publicitaire en

transactiekosten). Er is in zekere zin sprake van een 'tragedy of the commons' (Hardin, 1968)³⁰⁷. Naarmate meer asielmigranten via een asielverzoek tijdelijk gebruik gaan maken van de gemeenschappelijke publieke ruimte en semi-collectieve goederen in een land, worden voorzieningen en vermogens langzamerhand uitgeput waardoor er steeds minder sociaal draagvlak en draagkracht bij de staatsburgers van dat land ontstaat om extra inspanningen te 'bekostigen'. Dat leidt bij overheden (en bij andere actoren, bijvoorbeeld ngo's) tot een grotere behoefte tot samenwerking en afstemming van onderling beleid en regelgeving. Er is ook beleidsimitatie, maar die wordt afgestemd en gecommuniceerd met de andere lidstaten. Beleidsharmonisatie is dan te zien als een proces wat van onderop, vanuit de lidstaten (overheden, ngo's, individuen) zelf tot stand komt.

In de tweede plaats kan echter ook gewezen worden op de druk die van bovenaf op de lidstaten wordt uitgeoefend door de EU als supranationale organisatie. Als gevolg van het grensoverschrijdende karakter van asielmigratie binnen Europese bestemmingslanden komt ook het nationale asielbeleid onder invloed van het min of meer autonome proces van communautarisering. Diverse institutionele fora waarin probleempercepties besproken worden leiden tot verklaringen, resoluties en beleidsvoornemens die weer een verdere uitbreiding van het acquis van EU-regelgeving te weeg brengen.

Een vijfde conclusie maakt echter duidelijk dat het ontstane beeld in EU-landen tussen 1990- 2002 in grote lijnen niet afwijkt van de wijze waarop (asiel)migratie zich historisch gezien ontwikkeld heeft en daarop met beleid gereageerd is. Migratie en ook asielmigratie is een eeuwenoud verschijnsel, dat zich in verschillende historische perioden heeft voorgedaan. Er zijn echter wel nieuwe trends in de huidige migratiebewegingen te onderkennen. Zo is de omvang van de hedendaagse migratie (na 1973) relatief groter geworden, veel meer divers van samenstelling en qua richting naast nog steeds omvangrijke Zuid-Zuid migratie, toenemend gaan verlopen van ontwikkelingslanden naar ontwikkelde landen. Daarbij valt op dat de migratie naar West-Europa en Noord-Amerika in de recente tijdsperiode aanzienlijk is gestegen. Het verschijnsel migratie c.q. asielmigratie kan zowel gepercepieerd worden als een sociaal probleem en als een sociale kans. Migratie leidt namelijk steeds tot gevolgen die wisselend als een sociaal probleem en/of als een gunstige sociale voorwaarde voor de bestemmingslanden, herkomstlanden en migrantenpopulaties is en wordt opgevat. Asielmigratie in Europese context bijvoorbeeld vormt meestal een 10 - 20% aandeel in de reguliere migratie van een land. Maar in de drie onderzochte landen Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland maakte ze 30 - 50% uit van de reguliere migratie. Bovendien stonden deze meest dichtbevolkte landen van de EU regelmatig in de top drie van landen die binnen de EU met asielmigratie te maken kregen. Het is om die redenen niet verwonderlijk dat met name deze overheden massale asielmigratie naar hun land als een beleidsprobleem interpreteerden. Beleidsreacties op omvangrijke (asiel)migratie hebben historisch gezien stevast geleid tot een selectieprocedure die varieerde tussen een restrictief en een ruimhartig (liberaal) beleid. Steeds vindt een keuzeafweging (selectie) plaats om de belangen van de op haar grondgebied levende bevolking af te stemmen op de belangen en noden van migranten.

7.3 Beoordelingen in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland over het asielopvangbeleid, bereikte resultaten en mate van oplosbaarheid van problemen rondom massale asielmigratie(2)

Hoe hebben overheden en andere actoren in de drie EU-landen geoordeeld over de mate van oplosbaarheid van het asielprobleem als mogelijke uitkomst van het ingezette asiel(opvang)beleid en de bereikte resultaten tussen 1990 en 2002? Een eerste conclusie bij deze tweede onderzoeksvraag levert een opvallende uitkomst op. Uit de evaluaties blijkt dat actoren als overheden, uitvoeringsorganisaties, ngo's, controlerende organen of wetenschapsbeoefenaren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland zeer vaak uitspreken dat problemen rondom asielmigratie 'opgelost', 'verminderd', 'beheerst' of 'aangepakt' moeten gaan worden. Echter, er worden geen of nauwelijks uitspraken gedaan in welke mate deze problemen nadien daadwerkelijk in gunstige zin veranderd zijn d.w.z. *zijn* 'opgelost', 'verminderd', 'beheerst' of 'aangepakt'. Er worden daarentegen wel uitspraken waargenomen wanneer problemen rondom asielmigratie erna zijn verergerd, vergroot of onbeheerst zijn geraakt. In het geval van Groot-Brittannië gaven zowel overheidsactoren en niet-overheidsactoren een ongunstige beoordeling van het asielprobleem, terwijl in de andere twee landen alleen niet-

overheidsactoren op een negatieve beoordeling uitkwamen.

Een politicologische verklaring voor deze uitkomst zou kunnen zijn dat met name overheden, uitvoeringsorganisaties en ngo's er geen belang bij hebben om zich duidelijk uit te laten over de mate waarin een probleem tussentijds gereduceerd of opgelost is. Door transparante verantwoording hierover zou de machtsbasis van deze actoren aangetast kunnen worden waardoor de onderhandelingsruimte om het betreffende of ander beleid in eigen voordeel te beïnvloeden afneemt. Daarentegen hebben deze 'politieke' actoren er wel belang bij om zich over de verergering van een probleemsituatie uit te spreken. Het accentueren van problemen kan vanuit dat perspectief gezien worden als een handig mechanisme om nieuwe oplossingen te kunnen rechtvaardigen, beleid in stand te houden of te accumuleren (Lindblom, 1967: 521; Edelman, 1988:21; In 't Veld³⁰⁸). Een meer psychologische verklaring zou het verschijnsel kunnen zijn dat men zich van de 'genezing' van de 'kwaal' minder goed bewust is dan van de hinder die men bij het optreden van het probleem ondervindt. Als het probleem vermindert dan is er vaak geen besef om dit resultaat als feit te erkennen en de aanloop daartoe te onderzoeken (March, 1994: 28). Daarnaast zou gewezen kunnen worden op een beleidswetenschappelijke verklaring waarbij zowel bij politici, bestuurders als bij beleidsfunctionarissen de aandacht eerder gefocust is op het verwezenlijken van doelen dan op de oplossing van problemen (Hoppe, 1989). Door de complexe aspecten die samenhangen met de beschouwing, definiëring en (re)presentatie van problemen, vooral door de vermenging van waarden en feiten, is het praktischer en meer gepast om zich alleen in de evaluatiefase van technische verificatie te begeven, dan zich bezig te houden met de abstractere en waardegeladen evaluatiefases van situationele rechtvaardiging, systeem ondersteuning en rationele keuze. Ten slotte kan gedacht worden aan een economische verklaring. Evenals consumenten en producenten hebben ook politieke entrepreneurs er in hun gedrag moeite mee om een bepaalde rangschikking van waarden tot stand te brengen waarmee aangegeven kan worden wanneer een bepaalde behoeftebevrediging of probleem(oplossing) minder van belang is geworden ten opzichte van een andere behoefte of probleem. Dit verschijnsel van 'intransitiviteit' houdt in dat van drie waarden waarde A wordt geprefereerd boven waarde B en waarde B boven C, terwijl C toch belangrijker wordt gevonden als A, ondanks de rationele veronderstelling dat A dan belangrijker zou moeten zijn dan C (Dunn, 1994: 272; Dietz, 1996: 137).

Hoewel ik denk dat al deze verklaringen een rol spelen ben ik geneigd om aan te nemen dat vooral de beleidswetenschappelijke verklaring in de discussie over problemen onderschat en de politicologische verklaring overschat wordt. Immers als blijkt dat er wel evaluatieve uitspraken kunnen worden gedaan over het bereiken van 'politiek gevoelige' doeleinden, dan zouden er ook standpunten moeten kunnen worden geuit over de gerealiseerde oplossingen van problemen. Niet alleen de zorg over politieke nadelen en electorale repercussies, maar vooral de ontoereikendheid van politieke en maatschappelijke instituties, interactieve evaluatie-instrumenten en kennisvaardigheden (argumenten) voor de beoordeling van beleid en problemen, vormt mijns inziens een reden dat betrokken actoren in het beleidsveld zich niet uitspreken over de mate waarin een probleem is gereduceerd.

Een tweede conclusie luidt dat er in het landenonderzoek desalniettemin evaluerende uitspraken worden gedaan over elementen van het beleid (waarden, doelen, instrumenten), over de wijze waarop het asiel- probleem wordt waargenomen en over de bereikte resultaten. De wijze waarop actoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland argumenteren over deze aspecten komt veelal overeen. In alle drie de landen worden bevestigende of ontkennende uitspraken gedaan, waardeoordelen uitgesproken over de naar voren gebrachte 'feiten' en ontbreken er expliciete waarderingsregels die een zekere gefundeerde rangorde kunnen aanbrenge in de waardering.

Tevens worden er door overheidsactoren en niet-overheidsactoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland evaluatieve uitspraken gedaan over de samenhang tussen de resultaten én het voorafgaande asiel(opvang)beleid en soms ook over de verandering van het probleem (Groot-Brittannië).Opvallend is echter dat meestal in de argumentaties van overheden gunstige directe of maatschappelijke resultaten worden toegeschreven aan het asielbeleid en ongunstige resultaten aan externe factoren worden toegedicht, terwijl bij met name ngo's dit type argumentatie spiegelbeeldig verloopt. Gunstige directe of maatschappelijke resultaten worden door hen in verband gebracht met externe omstandigheden en ongunstige resultaten worden op het conto geschreven van het asielbeleid. Alleen

in Groot-Brittannië is er tussen diverse actoren meer overeenkomst in argumentatie. In het algemeen zouden de argumentaties inhoudelijk meer overtuigend zijn wanneer de gunstige en ongunstige resultaten aan combinaties van beleid en externe factoren werden toegeschreven. In alle drie de landen worden oordelen ondersteund door argumenten die in de praktijk veelal onvolledig zijn qua vorm, omdat bepaalde vertrekpunten (premissen) niet genoemd of uitgesproken worden. De beoordelingen worden echter wel regelmatig voorzien van een empirische ondersteuning.

Een derde conclusie houdt in dat er tussen overheden (ministeries) en met name ngo's en wetenschappers dikwijls voor een gedeelte geen overeenstemming bestaat over de directe resultaten, probleempercepties, doelen, maatschappelijke effecten en waarden. Dat valt vooral op in de vergelijking van de beoordelingen in Duitsland en Nederland. Ngo's en wetenschapsbeoefenaars betwisten onder meer de betekenis van de daling van asielmigratie, de humane kwaliteit van de opvang en de onderschatting van 'overlevingscriminaliteit' en pleiten voor optimale normen van toelating en opvang, voor kleinschaligheid en voor een internationaal (asiel)migratierecht. Ook geven zij er de voorkeur aan om asielmigratie niet als een probleem maar als een sociale kans te beschouwen. Overheden (ministeries) in beide landen zien massale asielmigratie daarentegen wel als een probleem, benadrukken de verantwoordelijkheid van de natiestaat of die van de Europese samenwerking en waarderen de resultaten over het algemeen als gunstig. In Groot-Brittannië is er echter tussen deze actoren meer overeenstemming over resultaten en probleempercepties, ook al zijn er verschillen in waarden en doelen (kleinschalige opvang in plaats grootschalige opvang).

Tegelijkertijd kan in alle drie de EU-staten waargenomen worden dat er tussen de nationale overheden onderling min of meer overeenstemming lijkt te zijn over de percepties van de omstandigheden en de waarden van waaruit deze omstandigheden als een probleem worden beschouwd en geconstrueerd. Tussen ngo's, wetenschapsbeoefenaars en asielzoekers in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland die in deze scriptie zijn bestudeerd lijkt eveneens meer overeenstemming te bestaan over probleempercepties en de waarden waaraan men bij de beoordeling van situaties refereert. Grofweg kunnen die verschillen herleid worden tot twee uiteenlopende beleidsparadigma's.

Overheden (ministeries) hangen vooral het belang van de eigen natiestaat aan en in het uiterste geval het belang van de Europese Unie als supranationale organisatie teneinde te kunnen omgaan met internationale asielmigratie. Deze meer realistische zienswijze van de internationale werkelijkheid staat bekend als de 'interstatelijke benadering' (Koch, 1997:33). Ngo's, asielzoekers en wetenschapsbeoefenaars hechten vooral waarde aan het belang van individuele asielzoekers of groepen (illegale) migranten die zich binnen een steeds meer internationaal-rechtelijke wereldsamenleving van diverse onderling afhankelijke actoren (staten, ngo's, ngo's, supranationale organisaties, individuen) op menswaardige wijze zouden moeten kunnen bewegen. Deze kijk past in de zogenaamde 'interdependentiebenadering' (Leurdijk, 1987: 39,51). Dit paradigma schetst een beeld van de internationale werkelijkheid als een wereld 'in wording' en heeft naast realistische karaktertrekken ook sterke idealistische kenmerken. Door deze twee verschillende beleidsparadigma's lijkt er soms sprake te zijn van de beleids- en kennisarena's waarover In 't Veld spreekt: "een strijd tussen verschillende clusters van organisaties en individuen met intern gedeelde en elkaar extern uitsluitende waarden, een strijd die gaat om honorering van een specifieke set van die waarden" (2000: 123). Maar zo extreem lijkt het niet te liggen omdat er tussen de betreffende actoren in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland ook overlappende waarden te constateren zijn zoals de democratische rechtsstaat, mensenrechten, beheersbaarheid en het internationaal recht en samenwerking.

Op basis van de voorgaande conclusies met inbegrip van de conclusies van onderzoeksvraag 1 kan een vierde belangrijke conclusie getrokken worden. Als alle uitkomsten van de drie vergeleken staten vervolgens op basis van Fischers model met elkaar vergeleken worden, dan is het aannemelijk dat Duitsland de massale asielmigratie in het beste geval verminderd en op zijn minst onder controle heeft. Voor een belangrijk deel voldoet het Duitse asiel(opvang)beleid in alle evaluatiefases aan de voorwaarden voor de oplosbaarheid van een probleem. In de evaluatiefase 'technische verificatie' benaderen de gerealiseerde resultaten de beoogde resultaten (oneigenlijke asielmigratie reduceren, stabiele humane opvang). Bij de evaluatiefase van 'situationele rechtvaardiging' blijken de doelen nog steeds relevant te zijn ten opzichte van de omstandigheden. Voorts hebben zich in de evaluatiefase

‘systeem vindicatie’ vooral positieve maatschappelijke effecten voorgedaan (maatschappelijk ontspanning, vermindering sociale en economische druk op de samenleving). Dat zich soms negatieve maatschappelijke effecten voordoen wordt alleen door andere actoren, met name ngo’s en wetenschapsbeoefenaars naar voren gebracht (overlevingscriminaliteit, illegaliteit). En bij de evaluatiefase van ‘rationele, sociale keuze’ worden de huidige waardepreferenties (opnamevermogen, maatschappelijke acceptatie, stabiliteit) in evenwicht bevonden om met het probleem van massale asielmigratie om te gaan, zonder dat naar alternatieve waardesystemen behoeft te worden uitgeweken.

Tevens is het bijzonder dat Duitsland er in de benadering van asielmigratie relatief gunstig uitspringt als de uitkomsten per evaluatiefase vergeleken worden met die van Nederland, Groot-Brittannië en andere EU-staten. Duitsland maakt deel uit van een groep EU-landen (Zweden, Finland, België, Luxemburg, Spanje, Nederland, Denemarken) waarin de staat een redelijk grote invloed kan uitoefenen op de humane kwaliteit van het opvangbeleid, terwijl deze landen meestal ook een aanhoudende daling in asielmigratie weten te bewerkstelligen en deels met een matige afname van maatschappelijke acceptatie geconfronteerd worden. Het blijkt dat in Duitsland en vermoedelijk ook in sommige landen als Denemarken en Oostenrijk een waardepreferentie de boventoon voert waarbij het hogere belang van de samenleving in evenwicht wordt gebracht met het belang van asielzoekers.

Groot-Brittannië verschilt in alle evaluatiefases met Duitsland en de andere genoemde groep EU-landen. Er is sprake geweest van een aanzienlijke stijging van asielmigratie en een relatief lage, ontoegankelijke en ongelijke kwaliteit aan opvangvoorzieningen (‘technische verificatie’). Daardoor zijn negatieve maatschappelijke effecten waargenomen zoals sociale uitsluiting, overbelasting van lokale en nationale voorzieningen, maatschappelijke onrust (‘systeem vindicatie’). Deze probleemsituatie heeft brede afkeuring ondervonden en heeft gedeeltelijk geleid tot een herformulering van doelen en instrumenten (‘situationele rechtvaardiging’), maar ook van waarden: zelf help, zelfredzaamheid en subsidiariteit maken plaats voor beheersing, humane opvang en maatschappelijke acceptatie (‘rationele, sociale keuze’).

Groot-Brittannië maakt deel uit van een groep landen waarin de staat zich aanvankelijk weinig bemoeide met het opvangbeleid dat voornamelijk werd over gelaten aan het particulier initiatief en algemene instellingen voor daklozen. Opvallend is dat juist in deze landen (Frankrijk, Italië, Portugal, Griekenland, Ierland) asielmigratie, legaal of illegaal meestal aanzienlijk is gestegen (of constant blijft), primaire levensbehoeften voor grote groepen asielzoekers tekort schieten en in een deel van deze landen de maatschappelijke acceptatie sterk is afgenomen. Daarnaast kunnen asielzoekers in deze landen vaak maar voor een beperkte tijd toegang krijgen tot nationale voorzieningen. Als de uitkomsten van Groot-Brittannië bij alle evaluatiefases vergeleken worden met de uitkomsten in Duitsland en met andere EU-staten resteert de indruk dat het probleem asielmigratie hier op zijn minst is verergerd en op zijn best nog niet beheerst is.

Nederland neemt in vergelijking tot deze twee landen een eigensoortige tussenpositie in. Er zijn op een aantal evaluatieniveaus gelijkenissen in uitkomsten met Duitsland. In de evaluatiefase van ‘technische verificatie’ is waarneembaar dat na 2000 een aanhoudende daling van de instroom van asielmigratie wordt bewerkstelligd, terwijl het niveau van humane opvang in het algemeen als stabiel kan worden beschouwd. Afgezien van de toename van wachttijden benaderen daarmee de gerealiseerde effecten de beoogde effecten. Voorts blijken doelstellingen, op een aanpassing na van de opvangdoelstelling om tijdelijk niet iedereen meer op te vangen, in overeenstemming met de probleemsituatie (‘situationele rechtvaardiging’). Ook wat de maatschappelijke effecten betreft lijkt Nederland op Duitsland (‘systeem vindicatie’). De maatschappelijke acceptatie blijft min of meer stabiel, de druk op de logistieke capaciteit neemt af terwijl negatieve maatschappelijke effecten niet echt onderkend worden, overigens in weerwil van de percepties van sommige actoren die wijzen op de toename van overlevingscriminaliteit, illegaliteit en psycho-sociale klachten. Hoogstens is er in Nederland ontevredenheid over de belasting die het asielbeleid uitoefent op de economie. Maar op het waardeniveau - de evaluatiefase van de ‘rationele, sociale keuze’ - gaan er verschillen optreden, zowel met Duitsland als met Groot-Brittannië. Een opvallend onderscheid met Duitsland, maar in latere instantie ook met Groot-Brittannië is dat Nederland geen belang lijkt te hechten aan het sociale en economische opnamevermogen van haar samenleving om asielmigratie te kunnen opvangen. Een tijdelijke immigratiestop en/of een restrictief opvangbeleid zijn tot dusver onbespreekbaar gebleken,

terwijl internationale samenwerking en lastendeling ('burdensharing') werden gepromoot. Hierdoor is onzeker geworden of Nederland toekomstige massale asielmigratie nog wel op een beheerste wijze kan opvangen of verminderen. In de context van asielmigratie in de periode 1990 - 2002 kan Nederland gekarakteriseerd worden als een land waarbij het belang van de samenleving ondergeschikt is gemaakt aan het belang van de asielzoeker, terwijl het belang van de asielzoeker soms prevaleert boven die van de vluchteling. Op zijn best heeft Nederland asielmigratie als probleem tijdelijk beheerst, maar op zijn minst onvoldoende onder controle.

Daaruit kan een vijfde conclusie getrokken worden. Er lijkt in alle drie landen op zijn minst een soort feitelijke samenhang te bestaan tussen enerzijds de directe en maatschappelijke effecten die geconstateerd worden én anderzijds het asielbeleid wat ingezet is, de probleemdefinitie die wordt gebruikt en de waarden die worden nagestreefd. Ook al zijn de (causale) relaties tussen deze aspecten niet empirisch onderzocht, er zijn toch wel aanwijzingen voor een mogelijke samenhang tussen deze 'feiten'. In Duitsland pakt deze samenhang relatief gunstig uit. Duitsland hanteert weliswaar geen migratiestop bij asiel, maar eerbiedigt met een wettelijk quotasysteem (EASY) wel de belasting van de afzonderlijke deelstaten, accentueert het belang van de samenleving en het opnamevermogen daarvan en durft dit belang openlijk in debat en tijdens beleidsvorming te bespreken. Daarnaast maakt zij een scherp onderscheid tussen rechten van asielzoekers en staatsburgers, maar zorgt zij door een integraal opvangsysteem wel voor gelijkberechtiging van asielzoekers onderling. In dat regiem is de bewegingsvrijheid van asielzoekers beperkt tot het district waar de opvanglocatie zich bevindt, zijn de opvanglocaties betrekkelijk sober ingericht én bestaat er geen mogelijkheid om zelfstandige opvang te zoeken. En door het integrale systeem houdt de overheid indirect (via uitbesteding) zeggenschap over de verdeling van asielmigratie over het Duitse grondgebied en toezicht op het verblijf van asielzoekers gedurende de gehele asielprocedure. Ten slotte heeft de Duitse overheid weliswaar met een toename van wachttijden te maken, maar die steekt relatief gunstig af tegenover die van Groot-Brittannië en Nederland. In Groot-Brittannië lijkt de samenhang tussen beleid, probleemdefinitie, waarden en resultaten ongunstige uitkomsten op te leveren, terwijl deze in Nederland ogenschijnlijk gunstige uitkomsten voortbrengt die betwijfeld kunnen worden. Beide landen ontberen in min of meerdere mate een aantal van de eigenschappen die het Duitse asielbeleid kenmerken.

Op basis van deze verschillende feitelijke uitkomsten kan hier met de nodige reserves een zesde conclusie uit afgeleid worden. Die luidt dat een restrictief toelatingsbeleid én een restrictief opvangbeleid gecombineerd met een statelijke regie uitgebreid tot het gehele asielbeleid de kansen vergroot op een beheersing of vermindering van problemen rondom asielmigratie. Een restrictief toelatingsbeleid en een ruimhartig (liberaal) opvangbeleid gecombineerd met een statelijke regie die zich beperkt tot het toelatingsbeleid – dus een opvangbeleid gestoeld op particulier initiatief – doet daarentegen de kansen toenemen op een vergroting van problemen rondom asielmigratie.

De invloed van externe omstandigheden op deze feitelijke uitkomsten speelt echter zondermeer een grote rol. In alledrie de landen wijzen met name ngos' en wetenschapsbeoefenaren terecht op de impact van gunstige mondiale sociaal-economische ontwikkelingen elders, ongunstige sociaal-economische omstandigheden in de opvanglanden, demografische ontwikkelingen, afname van interstatelijke en intrastatelijke conflicten, de toename van internationale militaire interventies en beleidsconcurrentie in andere EU-staten. Ook wordt gewezen op ongewenste neveneffecten als een toename van illegale asielmigratie en verblijf en overlevingscriminaliteit. Maar deze voorbehouden rechtvaardigen mijns inziens nog niet het argument dat het overheidsbeleid in de drie landen daarom verwaarloosbaar geacht mag worden. De empirische gegevens uit de vergelijkende casestudy laten zien dat de invloed van overheidsbeleid niet overschat, maar ook niet onderschat mag worden. (Asiel)migratie lijkt in de drie EU-staten wel degelijk voor een deel stuurbaar en duidt dus niet altijd op een onvermijdelijk proces.

Een interessante zevende conclusie houdt in dat de gunstige samenhang tussen de Duitse benadering van asielmigratie en de resultaten niet alleen empirisch maar ook normatief ondersteund kan worden. Geen van de drie landen beroept zich bij de beoordeling van het asiel(opvang)beleid op een normatieve theorie die waarderingsregels en afgeleide maatstaven aangeeft waardoor de waarden die worden geprefereerd bij de omgang met asielmigratie kunnen worden gerechtvaardigd. Toch zou de Duitse aanpak van asielmigratie en de mate waarin zij dat sociale probleem verminderd heeft,

gerechtvaardigd kunnen worden door de normatieve immigratietheorie van Trappenburg e.a. De Duitse benadering van asielmigratie en de waarden die in dat asielbeleid worden nagejaagd passen goed bij de maatstaven van Ackerman en Walzer die zij geformuleerd hebben voor de bejegening van immigratie naar een staat, samengevoegd door Trappenburg (1998).

Centraal in deze normatieve theorie staat het opnamevermogen van de samenleving. Ackerman geeft vier maatstaven aan hoe en wanneer een staat immigratie wel en niet meer kan en behoort op te vangen, terwijl Walzer concrete criteria 'moral breakpoints' benoemt waarbij deze 'grenzen' van het opnamevermogen van een samenleving gedefinieerd worden. Wanneer vanwege de omvang van asielmigratie instituties zoals de wijk, de school, arbeidsmarkt en gezondheidszorg in hun democratische voortbestaan bedreigd worden dan is een restrictieve aanpak of stopzetting van (asiel)migratie gerechtvaardigd. Karakteristieken van deze normatieve theorie in de Britse en Nederlandse benadering van asielmigratie zijn tot dusver nauwelijks (Groot-Brittannië) of helemaal niet (Nederland) terug te herkennen. Voor zover mij bekend is zijn er geen andere normatieve immigratietheorieën achter het Britse en Nederlandse beleid voorhanden en lijken de uitgangspunten van deze twee landen toch vooral terug te vallen op een combinatie van algemene politiek-filosofische zienswijzen (*raison d'état*, utilitarianisme).

De uitkomsten van het landenvergelijkend onderzoek maken dus duidelijk dat de invloed van het asielopvangbeleid op een positieve of negatieve verandering van het asielprobleem niet onderschat mag worden. Niet alleen het toelatingsbeleid - waaraan vaak uitsluitend een bepaalde invloed wordt toegedicht - maar ook het opvangbeleid lijkt een bepaalde bijdrage te leveren aan de verbetering of verslechtering van het probleem van massale asielmigratie. Uitgaande van het relatief succesvolle Duitse asielbeleid zou zelfs gepleit kunnen worden om aan het opvangbeleid een hogere prioriteit te verlenen dan aan het toelatingsbeleid. Het toelatingsbeleid zou faciliterend moeten zijn aan het opvangbeleid in plaats van andersom. Eerst zou naar het sociale en economische opnamevermogen van een land en de maatschappelijke acceptatie van asielmigratie gekeken moeten worden alvorens tot een behandeling van de asielaanvraag kan worden overgegaan.

Als Fischer evaluatiemodel aangevuld wordt met de typologie van Hoppe kan een achtste conclusie worden geformuleerd. Met de Duitse benadering en resultaten van massale asielmigratie is een 'politiek' probleem relatief in grote mate getransformeerd in een 'technisch' probleem. In tegenstelling tot de periode voor 1993 is er nadien voor een belangrijk deel overeenstemming en zekerheid ontstaan over de waarden, doelen, probleemperceptie en kennis over probleemsituatie, effecten en instrumenten. Ook al zijn vooral ngo's en wetenschapsbeoefenaars soms een andere mening toegedaan over deze 'feiten', toch lijkt hierover in de Duitse politiek en samenleving wel brede overeenstemming te bestaan, ondanks de min of meer gemarginaliseerde tegenstand van extreem-rechtse partijen. De negatieve zienswijze jegens migratie wijzigt zich omstreeks 2000. Tegen de achtergrond van een negatief migratiesaldo en een afnemende bevolkingsgroei waardoor Duitsland op termijn te weinig beroepsbevolking beschikbaar heeft om zijn sociale verzorgingstaat te handhaven, verandert migratie van een sociaal probleem in een sociaal gunstige factor die benut moet worden. Even wordt ook asielmigratie als een gunstige voorwaarde beschouwd in het Duitse immigratiedebat al wordt het korte tijd later toch weer als een apart probleem betiteld. Onzekerheid blijft bestaan over de omvang en toename van illegale migratie en de afhankelijkheid van externe omstandigheden bij het voortbestaan of verminderen van asielmigratie.

Anders dan in Duitsland is met de Britse benadering en resultaten van massale asielmigratie een 'politiek' probleem in een 'wetenschappelijk' probleem omgevormd. De aanvankelijke politieke, bestuurlijke en maatschappelijke verdeeldheid en twijfel over waarden, probleempercepties, doeleinden én instrumenten, probleemsituaties en effecten is gewijzigd in een brede overeenstemming over de waarden, probleemperceptie- en situatie, doeleinden en effecten. Niettemin is er met name tussen overheid en andere actoren (ngo's, lokale besturen) nog verdeeldheid over de instrumenten van het asielopvangbeleid (grootschalige opvang versus kleinschalige opvang). Daardoor is er een kans dat problemen rondom asielmigratie zich zowel kunnen ontpoppen tot een 'technisch' probleem als opnieuw tot een 'politiek' probleem. De laatste optie lijkt echter bedenkelijk kleiner te zijn dan de eerste vanwege de brede overeenstemming over de probleemperceptie en waarden in Groot-Brittannië.

Daarentegen is met de Nederlandse aanpak en resultaten van massale asielmigratie een schijnbaar 'technisch' probleem geleidelijk getransformeerd in een 'ethisch' probleem. De oorspronkelijke

zekerheid over de waarden, probleempercepties en doeleinden werd bij de grillige toe- en afnames van asielmigratie steeds meer aan het wankelen gebracht zonder overigens te leiden tot een expliciet politiek en maatschappelijk debat over mogelijke en wenselijke waardeoriëntaties jegens dat probleem. Enigszins op impliciete wijze vond echter toch een tijdelijke waardeverschuiving plaats. Daarin prevaleerde niet het opnamevermogen van de samenleving en een kortdurende migratiestop, maar afwijkend van de meeste andere EU-staten, een onthouding van opvang aan een groep asielzoekers waarvan een deel mogelijk aanspraak zou kunnen maken op een vluchtelingen- of humanitaire status. Tegelijkertijd bleef de consensus over het beleidsinstrumentarium, de probleemsituatie en effecten bestaan. Vangwege deze weifelachtige, richtingsloze situatie is een reële kans aanwezig dat het asielprobleem zich, ondanks de daling van asielmigratie in Nederland ontplooit tot een 'politiek' probleem.

Vervolgens kan gesteld worden dat het probleem van massale asielmigratie ook in andere delen van de EU in min of meerdere mate getemperd lijkt te zijn gedurende de periode 1990 - 2002 en daarna. Toch kan de mate waarin het asielprobleem is omgevormd niet worden gekwalificeerd als een 'technisch' probleem. Eerder lijken de omstandigheden in relatie tot asielmigratie in die landen te kunnen worden getypeerd als een afwisselende combinatie van veelal wetenschappelijke en ethische problemen. Het is waarneembaar dat asielmigratie in een groot aantal EU-landen anno 2002 aan het afnemen is en dat er binnen de oorspronkelijke vijftien EU-lidstaten sprake is van een aanhoudende daling waarvan de trend zich lijkt door te zetten na 2002. Niettemin is er ook een stijging in een klein aantal van deze 'oude' EU-landen waar te nemen (Frankrijk, Luxemburg, Griekenland) of is de afname soms relatief gering (Groot-Brittannië). Bovendien worden na 2002 met name een aantal van de nieuw toetredende EU-lidstaten met oplopende asielmigratie geconfronteerd (Polen, Slowakije, Malta, Cyprus). Een gedeeltelijke vermindering van het asielprobleem gaat dus tegelijkertijd gepaard met enige verplaatsing van het probleem. Verder observeren vele betrokkenen dat illegale migratie en asielmigratie, mensenhandel en illegaal verblijf binnen de EU eerder toe- dan afneemt, terwijl tegelijkertijd de wachttijden van asielprocedures oplopen en de maatschappelijke acceptatie van asielmigratie in min of meerdere mate afneemt. Voorts moeten veel van de gewenste effecten deels ook aan externe factoren (internationale militaire interventies, minder intra- en interstatelijke conflicten, demografische ontwikkelingen, gunstige economische ontwikkelingen in emigratielanden of elders etc.) worden toegeschreven, terwijl de ongewenste effecten - illegale migratie, mensenhandel en illegaal verblijf - gedeeltelijk samenhangen met een niet-effectieve uitzettingspraktijk. Ten slotte valt er veel diversiteit in waarden en instrumenten van het asielbeleid van EU-landen waar te nemen. Er wordt bijvoorbeeld nergens in de Richtlijn minimumnormen opvang een verwijzing gemaakt naar het belang of de waarde van het sociale en economische opnamevermogen van de nationale of supranationale samenleving. Vooral in een aantal Zuid-Europese landen (Italië, Griekenland, Portugal, Spanje, Frankrijk) lijken de waarden van de eigen samenlevingen belangrijker geacht te worden dan de waarden die noodzakelijk zijn om het probleem van asielmigratie te kunnen 'tacklen'. De situatie rond asielmigratie wordt in de meeste EU-landen dus nog teveel geregeerd door een aantal onzekere, zowel beleidsgerelateerde als externe factoren. Er is deels onzekerheid over de waarden en deels onzekerheid over de probleemsituatie, effecten en instrumenten. Door de onzekerheid op beide dimensies van een probleem (consensus over waarden/normen, zekerheid over kennis/instrumenten) is er een aannemelijke kans dat deze typen problemen kunnen onttaarden in politieke, ongetemde problemen in geval zich opnieuw massale asielmigratie naar Europa zou voordoen.

Op basis hiervan formuleer ik als negende conclusie dat een harmonisatie van het asielbeleid van EU-staten niet per definitie hoeft te leiden tot een beheersing, vermindering of oplossing van het probleem van massale asielmigratie naar de EU. Terecht wijzen ngo's, ingo's en wetenschapsbeoefenaars erop dat harmonisatie echter ook tot het versralen van opvang- en toelatingsnormen kan leiden die nadelig uitwerken op asielmigranten. Door de eenwording van het asielbeleid zou de relatief hoge kwaliteit van het beleid in een aantal landen kunnen afzakken tot een niveau van de 'the lowest common denominator'. Maar andersom kan harmonisatie van het asielbeleid ook tot een niveau van de 'highest common denominator' leiden waarin de belangen van asielzoekers wellicht goed gediend worden, maar die van de samenlevingen van EU-staten uit het oog worden verloren. De beste, maximumnormen van een opvang- en toelatingsbeleid voor asielzoekers hoeven immers nog niet de beste normen te betekenen voor de samenlevingen van immigratielanden die deze gastvrijheid en

bescherming moeten 'bekostigen'. Een te sterke gerichtheid op een humane behandeling van de doelgroep kan tot gevolg hebben dat het humane karakter van de democratische samenleving en rechtsstaat verschaald en belangrijke constitutionele waarden door asielmigratie aangetast kunnen worden.

Als het gemeenschappelijke asielbeleid van EU-landen geschoeid zou worden op de leest van een asielbeleid waarin het belang van asielzoekers prevaleert boven de samenleving (Nederland) of waarin belangen van asielzoekers samenvallen met de samenleving (Groot-Brittannië voor 2001, sommige Zuid-Europese staten) zou harmonisatie eerder een verslechtering, dan een beheersing van het asielprobleem inhouden. In dat geval voert de EU weliswaar een humaan asielbeleid, maar heeft zij onvoldoende voorzorgsmaatregelen ingebouwd om met hernieuwde massale asielmigratie in de nationale samenlevingen te kunnen omgaan. Het zou binnen de EU dan ook aanbevelingswaardig zijn om evenals in Duitsland een integraal en grootschalig opvangsysteem te combineren met een statelijk verdelingsstelsel dat wettelijke asielquota per lidstaat hanteert gebaseerd op o.a. bevolkingsdichtheid, economische belastbaarheid, sociale structuur en culturele identiteit. Daarnaast zou het aanbeveling verdienen om de opvang per lidstaat te baseren op de normatieve criteria (o.a. ervaring met de democratische rechtstaat, 'moral breakpoints') die Trappenburg op basis van het gedachtegoed van Ackermann en Walzer heeft opgesteld. Een geharmoniseerd Europees verdelingsstelsel voor asielmigratie gebaseerd op de criteria van Trappenburg en dat samenhangt met een op identieke wijze geordend internationaal (intergouvernementeel) verdelingsstelsel zou een waarborg kunnen zijn om massale asielmigratie in de nabije toekomst op een menselijke en zorgvuldige wijze het hoofd te bieden. Als gevolg van de toepassing van deze criteria zou het binnen de EU aanvaardbaar kunnen zijn om een tijdelijke immigratiestop (een tijdelijke opzegging of aanpassing van het Vluchtelingenverdrag) in te voeren en asielmigranten uit te sluiten die zich niet loyaal opstellen tegenover de implicaties van de democratische rechtsstaat.

Tot dergelijke fundamentele maatregelen zou mijns inziens alleen moeten worden overgegaan indien voldaan is aan twee voorwaarden. Volgens een onafhankelijke en gezaghebbende procedure zou moeten komen vast te staan dat a. meer asielmigratie een zorgvuldige en menswaardige asielprocedure, opname en maatschappelijk aanvaardbare integratie in de Europese samenleving in de weg staat en b. er alternatieve opvang- en toelatingsvoorzieningen in andere werelddelen beschikbaar zijn om overtollige asielmigratie op te nemen. Een 'Fort Europa' heeft vaak een negatieve bijklank, maar zou dus ook op zijn positieve implicaties gewogen moeten worden. Een 'Fort-Europa' hoeft echter niet per definitie een verslechtering in te houden van de wijze waarop landen met mensen omgaan die een beroep doen op politiek asiel. Het kan in een terugkerende situatie van massale asielmigratie zelfs een betere waarborg of zelfs noodzaak zijn om een eeuwenoude institutie als asiel in stand te houden tegelijk met de handhaving van de open en dus kwetsbare samenlevingen die democratische rechtsstaten zijn. Een geharmoniseerd asielbeleid dat gefundeerd is op deze voorwaarden en de criteria van Trappenburg is echter niet haalbaar zolang er geen nieuw debat en consensus ('trade-off') wordt gerealiseerd over het Vluchtelingenverdrag en een mondiaal intergouvernementeel opvangsysteem voor (asiel)migranten.

Tot slot kan kan uit het voorgaande afgeleid worden dat de aandacht voor externe factoren (sociaal-economische en migratoire ontwikkelingen, andersoortige problemen en beleid) een steeds belangrijker rol zou moeten gaan spelen bij de aanpak van massale asielmigratie naar de EU én bij de bestrijding van de oorzaken in de continenten die deze migratiestromen op gang brengen. Voor een deel neemt die aandacht ook toe. Naast een gemeenschappelijke oriëntatie op asielmigratie en de beleidsreacties binnen de EU is een trend te zien waarin meer interesse ontstaat voor beleid dat gericht is op de wereld buiten de EU ('bescherming in de regio'). Op zichzelf genomen is het een gunstige ontwikkeling dat er binnen de EU beleidsmatige interesse ontstaat voor de oorzaken, bewegingen en gevolgen van migratie op mondiaal niveau in samenhang met vraagstukken van armoede en welvaart, politieke (in)stabiliteit en ecologische (on)veiligheid. De vraag is echter in hoeverre door concepten als 'bescherming in eigen regio' daadwerkelijk massale asielmigratie naar Europa voorkomen of gereduceerd kan worden én of oorzaken van asielmigratie hiermee kunnen worden bestreden. Het lijkt er vooralsnog op dat bescherming in eigen regio hooguit een tijdelijke bufferfunctie kan vervullen om migratie naar de Europese bestemmingslanden tegen te houden. Zolang het opnamevermogen van een samenleving, geïllustreerd in de Duitse aanpak van asielmigratie, daarnaast niet als waarde verankerd

wordt in een geharmoniseerd Europees asielbeleid, vormt het concept bescherming in eigen regio een onvoldoende garantie voor de oplossing van asielmigratie als probleem in de EU.

Duidelijk is geworden dat problemen rondom asielmigratie (in EU, maar ook mondiaal) wel degelijk voor een gedeelte opgelost kunnen worden, maar dat de oplosbaarheid voor een ander deel afhankelijk is van de oplossing van andersoortige problemen (onderontwikkeling, politieke onderdrukking, honger, armoede, overbevolking, leefmilieu) die vaak een oorzaak zijn van asielmigratie. Asielmigratie is tot op zekere hoogte stuurbaar en kan enigszins tot een 'technisch' of tembaar probleem worden teruggebracht. Ik ben het oneens met het standpunt dat (asiel)migratie niet stuurbaar zou zijn en zich als een onvermijdelijk en onvoorspelbaar proces voltrekt. Er is echter ook duidelijk geworden dat terugdringing en oplossing van asielmigratie niet alleen afhankelijk is van een Europees asielbeleid dat in het uiterste geval ingebouwd heeft dat institutionele voorzieningen tijdelijk afgeschermd kunnen worden voor (asiel)migranten én van een internationaal asielbeleid dat door buffervorming anticipeert op de migratiebewegingen direct na het uitbreken van asielmigratie. Zolang de beweegredenen in stand blijven om te vluchten of te migreren vanwege politiek geweld, economische achterstand en/of ecologische bedreigingen zullen met name Westerse staten aantrekkelijk blijven voor mensen uit landen waar zich grote ongunstige verschillen voordoen in politieke vrijheid, economische welvaart en veiligheid van milieuomstandigheden ten opzichte van landen die gunstige condities hebben geschapen om deze aspecten voor zoveel mogelijk van hun inwoners te realiseren. Wanneer de ongunstige condities in met name veel ontwikkelingslanden niet aangepakt en verbeterd worden zullen de voorwaarden voor migratie en asielmigratie blijven voortbestaan en nieuwe migratiebewegingen voeden.

Naast een nationaal, supra- en of internationaal restrictief asielbeleid zou dus tegelijkertijd aandacht moeten worden besteed aan een mix van vrijhandelspolitiek, buitenlandse investeringen, ontwikkelingshulp, internationale samenwerking en militaire interventies. Met name de rol die internationale militaire dreiging en interventies (Joegoslavië, Haïti, Kosovo, Afghanistan, Irak) in het afgelopen decennium gespeeld hebben bij de afname van interstatelijke en intrastatelijke conflicten en asielmigratie blijft in het migratiedebat vaak onderbelicht. Ik acht het daarom waarschijnlijker dat asielmigratie als mondiaal beleidsprobleem in een bepaalde mate gestuurd en opgelost kan worden door een multi-disciplinaire beleidsaanpak: een evenwichtige combinatie van uiteenlopende soorten beleid. Enerzijds door aanwending van restrictieve opvang-en toelatingssystemen in nationale of supranationale staatsverbanden die als democratische rechtstaten kunnen worden aangemerkt. Anderzijds door intergouvernementele en/of internationale samenwerking op het gebied van opvangsystemen in migratieregio's (transitcentra), militaire dreiging en interventies, buitenlandse investeringen, buitenlandse handel, ontwikkelingshulp, bevolkingspolitiek en sociaal-geografisch beleid.

7.4 Bruikbaarheid van Fischers evaluatiemodel bij beoordeling van beleid en oplosbaarheid beleidsproblemen (3)

Tot slot kom ik toe aan de beantwoording van de vraag in hoeverre Fischers evaluatiemodel een bruikbare methode is voor de beschrijving, ontleding en kritische bespreking van overheidsbeleid gericht op de oplossing van een sociaal probleem. Voor de beantwoording van deze vraag heb ik Fischers model in deze scriptie toegespitst op het asielopvangbeleid van overheden in Duitsland, Groot-Brittannië en Nederland. Bij de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag heb ik hierop reeds impliciet een antwoord gegeven. Ik heb immers gesteld dat de toepassing van Fischers model c.q. de vier evaluatiefases inzicht geeft in de mate waarin problemen rondom asielmigratie binnen EU-staten al dan niet opgelost zijn en welke condities noodzakelijk zijn voor de oplosbaarheid van deze problemen. Als de uitkomsten na afronding van de vier evaluatiefases van Fischer vervolgens gecombineerd worden met de typologie van probleemoplossing van Hoppe e.a. kan ook een zekere typering en rangorde worden gegeven van de mate van oplosbaarheid van problemen. Op grond van de toepassing op de beleids casus van asielmigratie concludeer ik dan ook dat Fischers evaluatiemodel in combinatie met deze typologie van probleemoplossing een evenwichtig inzicht kan bieden in de mate van oplosbaarheid van problemen door overheidsbeleid op een bepaald beleidsveld. De meerwaarde van Fischers model is dan ook bij voorbaat geen discussiepunt. Dat wil echter niet zeggen dat er geen

praktische en theoretische kanttelingen bij Fischers methode en benadering te plaatsen zijn. In deze paragraaf bespreek ik kort de overtuigende en minder overtuigende aspecten die ik met de toepassing van Fischers model ondervonden heb.

Ten eerste, bestaat de kracht van Fischers evaluatiemodel vooral uit een logische procedure die geboden wordt om gegevens over een bepaald beleid, de resultaten en de problemen waarop het beleid gericht is in samenhang en met een zekere diepgang te verzamelen, te beschrijven, te analyseren en te beoordelen. Daarmee wordt het mogelijk om een redelijk volledige evaluatie ex post (retrospectief) van een beleid en een beleidsprobleem uit te voeren.³⁰⁹ Al tijdens de verzameling van documenten, het structureren van veldonderzoek en uitvoeren van interviews wordt het nut van Fischers model bewezen door de ordenende en verdiepende kwaliteiten. Zo kwam het geregeld voor dat de ondervraagden geïnteresseerd reageerden op de evaluatievragen en bewogen werden tot nadenken over het beleid van hun organisaties of over hun handelingen. Vervolgens leent het model zich goed voor de beschrijving van de beleidsinhoud (waarden, doelen, p.i's, instrumenten), de geschiedenis van een beleid, de probleempercepties door verscheidene actoren, de verschillende soort effecten die zijn waar te nemen (m.b.t. doel- of belangengroep, samenleving) en de verschillende standpunten en argumentaties die daarbij worden ingenomen. Voorts laat het zich kennen als een bruikbaar instrument voor ontleding en indeling. Door de verschillende evaluatievragen per evaluatiefase is het model in staat om afzonderlijke aspecten bij de inrichting van een beleid en de uitwerking daarvan op een probleem, uit te diepen en aan een kritisch en systematisch onderzoek te onderwerpen.³¹⁰ Ten slotte kan er een rationele en gezaghebbende beoordeling of evaluatie mee worden uitgevoerd die inzicht kan opleveren voor politici, bestuurders, beleidsmedewerkers en coproductanten, ongeacht hun verschillende gezindte binnen het politiek-maatschappelijk spectrum. Het model geeft ruimte en richting aan de kritische beoordeling van standpunten en argumenten van verschillende kanten, zonder dat het onderwerp – beleid, probleem en effecten – op voorhand vanuit een bepaalde politieke stroming of invalshoek belicht wordt. Toch dwingt het model de evaluator uiteindelijk zelf ook tot een niet-waardevrije beoordeling te komen tegen de achtergrond van de verschillende argumenten. Onwillekeurig wordt deze door het argumentatieproces uitgedaagd om aan het debat deel te nemen en een standpunt en argumentatie in te nemen. Dat laatste doet geen afbreuk aan Fischers model, maar bevestigt de evaluatieve kracht ervan.

Ten tweede, ben ik er gedurende het onderzoek van overtuigd geraakt dat Fischers model een evaluator in staat stelt om een beoordeling te kunnen geven over de mate van oplosbaarheid van een sociaal probleem. De opzet van het evaluatiemodel maakt het mogelijk om de mate van oplosbaarheid van een bepaald probleem – hier dus asielmigratie – te kunnen beoordelen als alle evaluatiefasen zijn doorlopen. Bovendien kan het model op basis van de al dan niet gunstige uitkomsten condities aangeven die nodig zijn om de oplosbaarheid of onoplosbaarheid van het probleem te kunnen bepalen. Fischers evaluatietheorie is niet gericht op het voorspellen en oplossen van problemen, zoals hij zelf ook verklaart (1995: x). Daarmee overvraag je het model. Maar zijn model biedt wel een evaluatiemethode aan om 'public policy problems' te kunnen beoordelen en creatieve oplossingen aan te reiken (1995: xi,17)).

Dit uitgangspunt, dat een beoordeling van een bepaald sociaal probleem en het daaruit afleiden van mogelijke oplossingen afhankelijk is van de beantwoording van deze evaluatieprocedure, impliceert dat Fischers model voorwaarden aanreikt voor de beoordeling van de mate van oplosbaarheid. Immers het kunnen beoordelen van een probleem én het aanbieden van oplossingen veronderstelt criteria over de oplosbaarheid van dat probleem. In hoofdstuk 2 heb ik zijn evaluatietheorie dan ook opgevat als een voorwaarde voor het opgelost, verminderd of beheerst zijn van een probleem, indien bij de beoordeling in alle vier evaluatiefases normen in overeenstemming worden gezien met de waargenomen feiten. Als de integrale behandeling van Fischers evaluatievragen in alle vier de fases gunstig uitpakt voor een bepaald beleid zijn de voorwaarden vervuld om de uitspraak te kunnen rechtvaardigen dat een probleem is opgelost, verminderd of beheerst. Datzelfde geldt ook wanneer de uitkomsten op de evaluatievragen negatief uitpakken voor een bepaald beleid. Deze condities worden daarbij niet alleen door de inrichting van het beleid, de aard van de resultaten en het probleem bepaald, maar vooral door overleg, consensus en acceptatie over dat beleid, de resultaten en de percepties van het probleem. In datzelfde hoofdstuk heb ik aangegeven dat ik zou onderzoeken in hoeverre deze

veronderstelling achter Fischers model klopte.

Uit de toepassing van Fischers model op de beleids casus en uit de vergelijking van uitkomsten in deze meervoudige casestudy leid ik af dat de veronderstelling achter Fischers model in grote lijnen correct is. Het blijkt immers moeilijk te verdedigen dat een probleem opgelost is, zolang er nog steeds geldige, relevante en gedeelde argumenten kunnen worden tegengeworpen. Als dergelijk soort tegenargumenten daarentegen steeds minder naar voren kunnen worden gebracht lijkt de beoordeling dat een probleem opgelost is moeilijk meer te kunnen worden weerlegd. Uit het onderzoek van de beleids casus wordt dus duidelijk dat zonder alle vier de evaluatiefases te doorlopen geen zorgvuldige beoordeling van een beleid, de bereikte resultaten en het probleem oplossend vermogen daarvan mogelijk is. Een schijnbaar bevredigend antwoord in de technisch verificatiefase over de oplosbaarheid van een probleem kan onderuit worden gehaald in de fase van situationele rechtvaardiging. Als er geen beletsels meer lijken te zijn in de fase van situationele rechtvaardiging en een probleem lijkt te zijn gereduceerd, kunnen negatieve maatschappelijke effecten leiden tot een ongunstiger beoordeling of herziening van het probleem. En als negatieve maatschappelijke effecten uitblijven hoeft een probleem nog niet te zijn verminderd als de waarden van de eigen democratische samenleving óf daarvoor moeten worden opgeofferd óf moeten worden verabsoluteerd ten koste van waarden waarmee het probleem zou kunnen worden opgelost.

Het voorgaande maakt ook duidelijk dat ik nog steeds overtuigd ben dat er door diverse actoren geoordeeld kan worden in welke mate een bepaald beleidsprobleem door overheidsbeleid en/of andere factoren al dan niet is opgelost. Zoals ik hoofdstuk 2 heb aangegeven ben ik het dan ook oneens met bestuurskundigen zoals Vickers die stellen dat de oplosbaarheid van problemen niet centraal zou moeten staan in de bestuurskunde omdat beoordelingen te zien zijn als “a complex multi-valued activity in which problems are never solved in the kind of way in which goal-setting conceptualization suggest.” (Parsons, 1997:362). Het feit dat waardeoordelen (value judgements) en feiten-oordelen (reality judgements) door elkaar lopen bij beoordelingen, hetgeen Vickers, maar ook Fischer benadrukt, vormt mijns inziens echter geen argument om af te zien van oordelen over de mate van probleemoplossing ex post, maar juist een argument om een dergelijke beoordeling wel uit te voeren. Immers, ook bij de evaluaties van ogenschijnlijk minder waardegeladen bestuurskundige onderwerpen zoals besluitvorming, bestuurlijk-organisatorische relaties en uitvoeringsprocessen lopen waarde- en feitenoordelen onvermijdelijk door elkaar. Hoewel de complexiteit van de beoordeling van deze onderwerpen minder groot is dan de evaluatie van de mate van oplosbaarheid van sociale problemen, kan ook hier het argument van de beïnvloeding door waardeoordelen tegengeworpen worden. Het menselijk organisme waarin er constant sprake is van een wisselwerking tussen feiten en waarden maakt het noodzakelijk en aanbevelingswaardig dat beoordelingen dus verlopen volgens een inzichtelijke (transparante) procedure voor evaluaties, die constant de aanwezigheid van en relaties tussen waarden en feiten expliciteert in dialoog, argumentatie én machtsuitoefening tussen openbaar bestuur, maatschappelijke organisaties en burgers.

Op basis van de beleids casus asielmigratie denk ik dat verschillende evaluatoren wel degelijk een beoordeling van de mate van oplosbaarheid van een probleem kunnen geven. Ex post evaluaties van de mate van (on)oplosbaarheid van een probleem kunnen geleerd worden. Ik zou er dan ook voor willen pleiten dat Fischers logische evaluatieprocedure breder zou worden toegepast bij de beoordeling van overheidsbeleid in relatie tot de oplosbaarheid van sociale problemen.

Ten derde, acht ik Fischer evaluatiemodel, na afronding van deze meervoudige case-study zeker toepasbaar op een beleidsanalyse in een internationaal vergelijkend onderzoek. Het model is bruikbaar gebleken in het analyseren en vergelijken van beleid van staten die kunnen worden aangeduid als democratische rechtstaten. Het zit voldoende open en evenwichtig in elkaar om aandacht te kunnen besteden aan verschillende nationale, regionale of continentale culturen die verbonden zijn met de diverse democratische rechtsstaten en ontleent daar denk ik zelfs zijn kracht aan. Door de accentuering van zowel resultaten (evaluatiefase 1, 3) als beginselen (evaluatiefase 2, 4) is het model niet alleen geschikt om gebruikt te worden bij evaluaties van Amerikaans overheidsbeleid, waarbij doorgaans resultaten voorop staan, maar ook voor evaluaties van Europees overheidsbeleid dat vaker door beginselen wordt gekenmerkt. Fischers evaluatiemodel zou mijns inziens dan ook goed gebruikt kunnen worden bij internationaal vergelijkend beleidsonderzoek binnen democratische rechtstaten op verschillende continenten.

Afgevraagd kan worden of het evaluatiemodel ook toegepast zou kunnen worden in staten waar dialoog en argumentatie slechts een beperkte of verwaarloosbare rol krijgt toebedeeld, zoals in autoritaire en totalitaire politieke stelsels. Fischer geeft zelf aan dat zijn model zich tot democratische rechtsstaten beperkt (Fischer, 1995:174). Ik ben het hier op zich mee eens. De norm onder Fischers model is uiteindelijk de wil en het belang van bestuurders en bestuurden om binnen bepaalde, zelfgekozen machtsverhoudingen en sociale contracten door middel van rede, argumentatie en dialoog met elkaar te kunnen samenleven. Toch zou het interessant zijn om te weten in hoeverre er ondanks de overdaad aan macht in dictatoriale staten niettemin retrospectief of prospectief geoordeeld, geargumenteed en gediscussieerd is om consensus, acceptatie en beslissingen over een bepaald beleid te verkrijgen. Het zou meer inzicht kunnen geven in de ‘verstoorde’ relatie tussen rede en macht in die samenlevingen, hetgeen voor asielzoekers vaak reden is om hun land te ontvluchten.

De grondigheid van het evaluatiemodel, een sterk punt, heeft ook keerzijden. In de eerste plaats is de toepassing van het uit vier lagen bestaande evaluatiemodel op een beleids casus een zeer tijdrovende klus. Dit geldt met name in de onderzoeksfases van veldonderzoek, beschrijving en analyse. Zo konden in interviews niet altijd de evaluatieve vragen even volledig en diepgaand worden behandeld vanwege de hoeveelheid tijd die vragen in beslag namen. Aangezien in deze scriptie Fischers model niet op één onderzoekseenheid (land), maar op drie onderzoekseenheden is toegepast heeft dit de doorlooptijd sterk doen uitlopen. Enerzijds zou het een optie zou zijn om het evaluatiemodel maar tot één onderzoekseenheid te beperken, maar dat zou een vergelijkende methode – een belangrijke aanleiding voor onderwerp en benadering – uitsluiten. Anderzijds zou de keuze om Fischers evaluatiemodel te beperken tot één of twee evaluatiefasen volgens mij een ernstige verminking ervan betekenen. Daarmee zou het ontdaan worden van een meerwaarde die het model heeft boven evaluatiemodellen die alleen gericht zijn op de toetsing van doelbereiking en doeltreffendheid van een beleid. Kracht van Fischers model is dat steeds het verband tussen de al dan niet gerealiseerde feiten en achterliggende waarden voor de doelgroep en voor de samenleving wordt blootgelegd en geëvalueerd, om tot een vollediger beoordeling van het beleid én het maatschappelijk probleem te kunnen komen.

In de tweede plaats, kan de complexiteit van het model ook een beperking gaan vormen. De kracht van het model dat een bepaald aspect van een beleid, een probleem of resultaat vanuit verschillende invalshoeken bekeken kan worden, kan er toe leiden dat herhaling de boventoon gaat voeren. Zowel tijdens de empirische fase van het onderzoek als tijdens de fasen van beschrijving en analyse heb ik gemerkt dat de vier evaluatiefases van het model onvermijdelijk door elkaar gaan lopen, omdat de ‘meetpunten’ in deze beoordelingslagen nauw met elkaar samenhangen of elkaar insluiten. Zo zijn bijvoorbeeld directe resultaten (technische verificatie) en maatschappelijke resultaten (systeem vindicatie) niet altijd scherp uit elkaar te houden zijn, terwijl maatschappelijke resultaten vaak weer samenvallen met de veranderingen in de probleemsituatie en probleempercepties (situationele rechtvaardiging). Ook doelen (situationele rechtvaardiging), beoogde effecten (technische verificatie) én waardesystemen liggen dikwijls in het verlengde van elkaar. Uitkomsten die eerder aan bod zijn gekomen worden weer opnieuw aangestipt. Een zekere herhaling is met dit model dus lastig te vermijden waardoor de toepassing soms een wat gekunstelde indruk maakt. Zolang de evaluaties steeds nieuwe informatie opleveren behoeft dat echter weer geen nadeel te zijn.

Maar er zijn ook leemtes. Zoals ik ook al eerder heb opgemerkt geeft Fischers model niet aan in welke mate een bepaald probleem na afloop van een beleidsinterventie nu moet worden gekarakteriseerd. Na beantwoording van de evaluatievragen bestaan er geen typering hoe de al dan niet gewijzigde of verbeterde probleemsituatie kan worden aangeduid. Kan het probleem als opgelost beoordeeld worden of is het probleem alleen maar verergerd? Om die reden heb ik de typologie van Hoppe e.a. ingepast in de toepassing van Fischers evaluatiemodel. Deze typologie brengt binnen de context van Fischers model een nadere karakterisering en rangorde aan in de beoordeling van de probleemsituatie die resulteert na de beleidsinterventies. De typering ‘technisch’, ‘wetenschappelijk’, ‘ethisch’ en ‘politieke’ problemen sluiten goed aan op de verschillende combinaties van beoordelingen (conclusies) over normen én feiten die kunnen ontstaan na beantwoording van Fischers evaluatievragen op elk evaluatieniveau. Bovendien geven ze achtereenvolgens een reikwijdte van mate

van oplosbaarheid van een probleem aan, beginnend met opgeloste problemen en aflopend tot onopgeloste of voorlopig nog onoplosbare problemen. Het verdient overigens aanbeveling om binnen de typologie van Hoppe nuanceringsen te maken waarmee de mate van oplosbaarheid achteraf verder kan worden bepaald. Bijvoorbeeld door de beheersbaarheid van een probleem te kunnen onderscheiden van de mate waarin het probleem al dan niet is verminderd of is gereduceerd tot nul.

Een ander hiaat betreft de toepassing van argumentatie. Hoewel Fischer in zijn methodologie een belangrijk verband legt met het argumentatiemodel van Toulmin werkt hij dit voor het evaluatiemodel nauwelijks uit. In zijn eigen cases van evaluaties van Amerikaans overheidsbeleid (Fischer, 1995) maakt hij de gevoerde argumentaties bij de evaluaties en de daarbij toegepaste argumentatieregels ook niet expliciet. Enerzijds is dat gebrek aan uitwerking een voordeel. Er is een hoop vrijheid voor de onderzoeker om zelf een vorm te geven aan de beoordeling van de uitkomsten die via Fischers evaluatieve vragen naar voren komen. Anderzijds vind ik deze hiaten ook een nadeel omdat het model pretendeert een samenhangend en praktisch inzicht te geven in beoordelingen – evaluaties - van overheidsbeleid. In het bijzonder gaat het model er prat op het bewustzijn te vergroten voor de wijze waarop de argumentatie wordt gevoerd én de mate waarin argumenten overtuigingskracht hebben of missen om een consensus over vraagstukken te bereiken. Juist wat deze twee belangrijke aspecten betreft zijn de aanwijzingen van Fischer schaars. Het verdient aanbeveling dat het verder wordt uitgewerkt waarbij er op alle vier evaluatieniveaus een duidelijke relatie wordt gelegd met het argumentatiemodel van Toulmin en waarbij regels uit de argumentatietheorie worden ingebouwd om de verschillende argumenten op juistheid (vorm) en overtuiging (inhoud) te kunnen beoordelen. In deze scriptie heb ik dat geprobeerd door aansluiting te zoeken bij het literatuur op het gebied van argumentatie. Zoals ik in hoofdstuk 3 duidelijk heb gemaakt heb ik hiervoor onder meer gebruik gemaakt van de toepassingen van Dunn, Pröpper en Bleijenbergh en van Eemeren en Grootendorst.

Een laatste kritisch kanttekening heeft weer betrekking op de veronderstellingen van Fischers model. De kern van de gedachte houdt in dat een redelijk, argumenterend gezelschap van actoren via een rationele procedure tot een consensus komt en daarmee aanvaarding tot stand brengt over de inrichting en werking van een bepaald beleid in relatie tot de percepties van een probleem en de mate van oplosbaarheid van dat probleem. De vraag die bij me blijft hangen is echter of consensus over resultaten, problemen, doelen en waarden in alle gevallen een teken is voor succes of falen van een beleid en de mate van oplosbaarheid van maatschappelijke problemen. Een maatschappelijk rationeel debat, consensus en aanvaarding worden als gunstige voorwaarden gezien voor de bevestiging of verwerping van de koers van handelen van een samenleving en de oplossing van maatschappelijke problemen. Conflicten en dissensus zijn hierbij ongunstige voorwaarden, mits ze niet tijdelijk van aard zijn maar blijven voortbestaan.

Ik denk dat ik in deze visie een flink eind kan mee gaan, maar toch blijven er twijfels. Bestaan er geen situaties waarover zich een maatschappelijk debat en maatschappelijke consensus voltrokken heeft en waarbij de omstandigheden vervolgens niet of niet meer als probleem werden aangemerkt, terwijl naderhand bleek dat deze schijnbaar opgeloste situatie zich alsnog ontpopte tot een ernstig dreigend of manifesterend probleem? Te denken valt aan historische gebeurtenissen als de aanvalsoorlogen van Nazi-Duitsland, de recente terroristische aanslagen op het WTC in New York en de ontwikkeling van massavernietigingswapens door Noord-Korea en het Irak van Saddam Hoessein. Voorziene gebeurtenissen waarvoor van tevoren in min of meerdere mate voor was gewaarschuwd. Andersom, zijn er situaties denkbaar die na een maatschappelijk debat en consensus als een probleem zijn afgeschilderd waarvan achteraf bleek dat ze ten onrechte als problematisch werden voorgesteld. Een voorbeeld daarvan was de verwachte 'millennium bug' in computers op 1-1-2000 waardoor allerlei vitale functies in infrastructures zouden kunnen uitvallen. Het aangekondigde probleem deed zich uiteindelijk niet voor. Met andere woorden, een consensus lijkt niet altijd te duiden op een zo groot mogelijke objectieve werkelijkheidsinterpretatie, terwijl een dissensus niet alleen een aanwijzing hoeft te zijn voor een subjectieve werkelijkheidsinterpretatie, maar kan verwijzen naar een objectieve werkelijkheid zelf.

De beleidscasus over asielmigratie maakt ook duidelijk dat er tussen overheden en actoren als ngo's en wetenschapsbeoefenaars in een groot aantal evaluatiefases deels geen overeenstemming bestaat over problemen, resultaten en waarden, terwijl hierover politiek, bestuurlijk en maatschappelijk

meer eensgezindheid blijkt te zijn. Dit roept de vraag op in hoeverre een redelijk intersubjectief oordeel over feiten en waarden door hindermacht van een kleine minderheid van actoren ter discussie kan worden gesteld en leidt tot uitstel van acties en evaluaties of tot non-interventie. Er zullen kennelijk altijd wel actoren overblijven die zich niet kunnen vinden in de gedeelde werkelijkheidsinterpretaties van een meerderheid van instituties en actoren. Observatie van vraagstukken als armoede, nucleair terrorisme, milieuvervuiling, aids, droogte, oorlogen, politieke onderdrukking etc. toont eveneens dat deze problemen vaak door regeringen, grote maatschappelijke organisaties (ondernemingen) en bevolkingen ondergewaardeerd of genegeerd worden, terwijl ngo's en wetenschappers juist wijzen op directe dreigingen of 'slaap' en 'drempel'-effecten die deze problemen³¹¹ met zich meebrengen. Hier is de vraag in hoeverre politieke macht, maatschappelijke inertie en geconditioneerd gedrag in staat zijn om een serieuze inbreng van kennis en waarden te kunnen verwaarlosen of negeren, terwijl de ernst (risico's) van deze problemen misschien wel directe actie wettigen. In het ene geval behoudt een minderheid macht om de gedeelde werkelijkheidsinterpretatie van een meerderheid 'eindeloos' in twijfel te trekken. In het andere geval is een meerderheid door macht en invloed in staat om de gedeelde werkelijkheidsinterpretatie van een minderheid voortdurend te negeren. Er lijkt een spanning te blijven bestaan tussen de op basis van argumenten gevormde werkelijkheidspercepties van een minderheid of meerderheid én de mate van macht die deze meerderheid of minderheid hebben om hun werkelijkheidspercepties te laten domineren. Een mogelijkheid om die spanning op te heffen door deze verschillen in rede en macht met elkaar te confronteren via een geïnstitutionaliseerd debat en dialoog lijkt moeilijk haalbaar.

De grote vraag is dus in hoeverre Fischers model voldoende rekening houdt met het verschijnsel 'macht' in beleid en in de samenleving. Wordt rede niet overschat en macht niet onderschat? In die zin is het model van Fischer gebaseerd op een Vooruitgang of Verlichtingsgeloof, waarbij de rede een grotere invloed heeft dan macht. Het gaat ervan uit dat als veel redelijk ingestelde mensen uit diverse maatschappelijke sectoren met elkaar debatteren en argumenteren over feiten en normen, er een aanvaardbaar evenwicht ('trade-off') over deze 'feiten' ontstaat, waardoor het verschil van mening overbrugd is of kan worden. Maar die overbrugging kan een substantiële oplossing inhouden, maar ook een politiek compromis of een symbolische daad bevatten die een oplossing bevriest of het probleem negeert. Er kan macht, hindermacht ontstaan om bepaalde waarden te handhaven ten koste van andere waarden die het probleem zou kunnen verminderen óf om bepaalde waarden te vervangen door waarden waardoor fundamentele waarden van de samenleving worden geschonden. Hoewel het model ruimte geeft om deze machtsprocessen en machtsmechanismen in kaart te brengen en te expliciteren, blijft de basisvooronderstelling dat macht de rede (consensusvorming en aanvaarding) zal en behoort te ondersteunen. Beperking van het model is evenwel dat er zich situaties kunnen voordoen waarin macht ook de rede kan domineren en elimineren.

Ten slotte kom ik terug op de aanleiding voor de probleemstelling, de vraag in welke mate achteraf geoordeeld kan worden over de oplosbaarheid van een sociaal probleem dankzij of ondanks overheidsbeleid. Toepassing van Fischers evaluatiemodel op de beleidscasus van asielmigratie leert dat onder bepaalde voorwaarden over de oplosbaarheid van een probleem, al dan niet bewerkstelligd door overheidsbeleid geoordeeld kan worden – namelijk indien de evaluatievragen uit de vier evaluatiefases van Fischers model worden opgevat als condities of criteria voor beoordeling. Als deze vragen systematisch beantwoord kunnen worden is een beoordeling van de mate van oplosbaarheid van een maatschappelijk probleem door of ondanks overheidsbeleid mogelijk. De beleidscasus van asielmigratie laat zien aan dat er empirisch en normatief onderbouwde oordelen mee in kaart kunnen worden gebracht over de ingezette beleidsinstrumenten (inputs), de verrichte beleidsprogramma's (throughputs), de realisatie van prestaties (outputs), doelen en maatschappelijke effecten (outcomes en impacts) én de veronderstelde relaties daartussen (doeltreffendheid, efficiëntie). Eveneens blijkt uit de beleidscasus dat er met Fischers model evaluatieve uitspraken kunnen worden geïdentificeerd over de mate waarin problemen al dan niet zijn opgelost dankzij of ondanks overheidsbeleid. Alhoewel naar voren komt dat diverse actoren meestal niet uitspreken in welke mate het probleem achteraf is opgelost, kunnen wel uitspraken worden aangetroffen in welke mate een probleem naderhand niet is opgelost of waarin aanwijzingen zijn gegeven die duiden op een verbetering van de probleemsituatie. Wanneer deze vagere aanwijzingen over de mate van oplosbaarheid van problemen daarna vergeleken worden met uitkomsten afkomstig van ander empirisch onderzoek is het voor een onafhankelijke

evaluator (de scribent) toch mogelijk om een oordeel te kunnen geven over de mate van oplosbaarheid van een probleem al dan niet door overheidsbeleid bewerkstelligd.

De veronderstelling dat de oplosbaarheid van een maatschappelijk probleem door de bijdrage van overheidsbeleid niet beoordeeld kan worden omdat het opwerpen van een probleem en de beleidsreactie daarop zuiver bedoeld zouden zijn voor symbolisch gebruik lijkt mij in de beleids casus van asielmigratie dan ook niet aannemelijk. Uit de beleids casus blijkt dat er steeds veranderingen plaats vinden die al dan niet in overeenstemming zijn met doelen, probleem percepties en waarden, dat deze veranderingen ondersteund worden door empirische gegevens en dat ze tenminste gedeeltelijk bevestigd worden door verschillende actoren. Bovendien lijkt het claimen van een beleid dat alleen een symbolische betekenis vertegenwoordigt en niet is gericht op het veranderen van ongunstig gewaardeerde omstandigheden vooral bij het vraagstuk van asielmigratie onwaarschijnlijk. Juist bij dit maatschappelijk probleem geldt er een sterke druk op politici en bestuurders vanuit maatschappelijke organisaties, publieke opinie en electoraat om resultaten te leveren waarbij niet meer alleen genoegen genomen wordt met een beroep op waarden, principes, symbolen en doelen van waaruit het beleid wordt gevoerd.

Een andere veronderstelling, dat de oplosbaarheid van problemen niet beoordeeld zou kunnen worden omdat problemen zich na een effectieve beleidsinterventie zouden verplaatsen, acht ik eveneens onwaarschijnlijk. Ook hier komt in de beleids casus naar voren dat uitkomsten wel degelijk verwijzen naar een verlichting van het oorspronkelijke probleem, ondersteund worden door empirische gegevens en deels onderschreven worden door verschillende actoren. Ondanks een beheersing of vermindering van het asielprobleem denk ik wel dat er ten dele ook sprake kan zijn van een gedeeltelijke verplaatsing van het probleem zoals geïllustreerd wordt door de toename van illegale migratie, mensenhandel en oorlogsslachtoffers als gevolg van internationale militaire interventies.

Als Fischer model wordt gecombineerd met de typologie van Hoppe e.a. kan vervolgens een typering en rangschikking van het oorspronkelijk gestelde probleem worden gemaakt. Daarmee wordt in de beleids casus zichtbaar dat sommige landen met onoplosbare problemen te maken hebben ('politieke' problemen), andere landen problemen nog niet beheerst hebben ('wetenschappelijke' of 'ethische' problemen) en weer andere landen het asielprobleem tot een 'technisch' of routine probleem hebben gereduceerd. In dat laatste geval kan het problematische karakter van een situatie - zoals dat zich in Duitsland even leek voor te doen - transformeren in een situatie die opeens als positief wordt gewaardeerd. Het aanvankelijke probleem is dan veranderd in een sociale gunstige conditie. Een dergelijke transformatie moet volgens mij samenhangen met een aanzienlijke en aanhoudende vermindering van de omvang van een verschijnsel, de afname van maatschappelijke weerstand daartegen, de afhankelijkheid van andere internationale verschijnselen en de menswaardige wijze waarop met het probleem is omgesprongen.

Omdat de uitkomsten die ik in dit laatste hoofdstuk behandeld heb gebaseerd zijn op de beleids casus van asielmigratie en het asiel(opvang)beleid, kan ik geen generaliserende uitspraak doen over de beoordeling van de mate van oplosbaarheid van maatschappelijke problemen door overheidsbeleid in het algemeen. Toch denk ik dat deze uitkomsten iets algemeen over de mate van oplosbaarheid van maatschappelijke problemen door overheidsbeleid kunnen zeggen.

In de eerste plaats heb ik via een landenvergelijkend onderzoek aannemelijk proberen te maken dat over de mate van oplosbaarheid van een maatschappelijk probleem door of ondanks overheidsbeleid een evaluerende uitspraak kan worden gedaan. Deze uitspraken variëren van beoordelingen waarin een maatschappelijk probleem tot dusver onoplosbaar is, oplosbaar is maar nog zonder een eensluidende richting, oplosbaar is maar zonder een adequaat instrumentarium, tot aan beoordelingen waarin het maatschappelijk probleem min of meer is beheerst, verminderd of opgelost. Door dit spectrum aan opties over de mate waarin een probleem al dan niet is opgelost kunnen ook symbolische oplossingen en verplaatsing van problemen in de typologie worden ondergebracht. Omdat in symbolisch beleid sterk de nadruk ligt op de (partij)politieke accentuering van waarden en middelen en niet op de feitelijke transformatie van negatief gewaardeerde situaties lijkt hier vooral de aanduiding van 'politiek' of 'intractable' probleem op zijn plaats. De verplaatsing van een probleem kan daarentegen eerder aangetroffen worden bij een probleem wat min of meer is opgelost, verminderd of beheerst. Uitspraken dat beoordeling van de oplosbaarheid van een maatschappelijk probleem niet mogelijk is lijken mij daarom te berusten op een positivistisch paradigma waarbij er ten onrechte van een

waardevrije wetenschap en waarderrelativisme wordt uitgegaan.

In de tweede plaats ging het bij de beleids casus over asiel migratie over een complex en grensoverschrijdend probleem. Als uit de onderzoeksuitkomsten blijkt dat over de oplosbaarheid van dit complexe probleem geoordeeld kan worden dan zou er wellicht over minder complexe problemen achteraf ook een beoordeling gegeven kunnen worden in termen van oplosbaarheid door overheidsbeleid.

In de derde plaats lijkt het onwaarschijnlijk dat het asielprobleem, met uitzondering van een aantal unieke aspecten, sterk afwijkt van andere maatschappelijke problemen. Het is redelijk om te veronderstellen dat problemen een aantal aspecten gemeen hebben. Evenals bij het asielprobleem lijkt elk maatschappelijk probleem uit een aantal deelaspecten te bestaan die betrekking hebben op a. de omvang (toe- of afname) van een verschijnsel en het vermogen van een samenleving om dat verschijnsel te kunnen kanaliseren, b. de humane behandeling van het verschijnsel (object of doelgroep) c. de mate waarin er binnen de samenleving acceptatie is voor het verschijnsel en voor de wijze waarop daar door beleid op gereageerd wordt en d. de mate waarin een bepaald verschijnsel een nationaal of ook een internationaal bereik heeft. Soortge lijk onderzoek op andere beleidsterreinen zou kunnen bestuderen in hoeverre deze veronderstellingen aannemelijk zijn.

NOTEN

Hoofdstuk 1

¹ Ik gebruik hier het begrip 'publieke' in de betekenis die Koenen aan deze term geeft namelijk als "van de overheid uitgaande". Uit praktische overwegingen kies ik soms voor deze term en doel hiermee dus op overheidsbeleid c.q. het asielopvangbeleid van de overheid.

² "it is designed to illuminate the basis discursive components of a full or complete evaluation, one which incorporates the full range of both the empirical and normative concerns that can be brought to bear on an evaluation" (Fischer, 1995, blz. 18).

³ vaak weer verwijzend naar of gebaseerd op politicologische en sociologische theoriën.

⁴ Hoppe formuleert dat mooi als hij zegt dat het gaat: "om aandacht voor het daadwerkelijk oplossen van echte problemen van mensen van vlees en bloed (*probleemgevoeligheid*), en het van daaruit bedenken van *overtuigende argumenten*" (Hoppe, 1998:3).

⁵ Een interview met een sleutelpersoon van het Duitse Federale ministerie van Binnenlandse Zaken kon om onduidelijke redenen niet doorgaan.

⁶ Opgemerkt dient te worden dat ook in deze rapporten meldingen over deze gegevens niet altijd frequent, consequent, eenduidig en exact zijn geregistreerd.

Hoofdstuk 2

⁷ Eclectisch verwijst naar de filosofische stroming van het eclecticisme in de Scholastiek die het beste van allerlei aspecten van verschillende benaderingen en stelsels eruit wil verkiezen. Deze zienswijze is ook veel toegepast binnen de kunsten en wetenschappen recent tot uiting komend in de stroming van het postmodernisme. Zie ook Frissen, 1998:205.

⁸ "The exact time at which policy-relevant knowledge was first produced is debatable and perhaps unknowable. Nevertheless, it is generally believed that the development of specialized procedures for analyzing public policies was related to [Dunn citeert hier Lasswell, RvO] 'the relatively sudden emergence of civilization from the largely autonomous sea of tribal or folk societies' an 'the expansion and differentiation of urban civilization in world history' (p..34).

⁹ "To explain all human activity in terms of 'goalseeking ... raises insoluble problems between means and ends and leaves the most important activities, the ongoing maintenance of our ongoing activities and their ongoing satisfactions, hanging in the air ... I believe [that] a more fundamental and more neglected aspect of our activities [is] the maintenance of relationships in time ... (Vickers, 1965:33 geciteerd in Parsons, 1997).

¹⁰ Ook van Braam vindt dat de aandacht voor problemen en oplossing daarvan een van de hoofdaspecten van bestuurskunde behoort te zijn: "Het ideaal van de toepassingsgerichte bestuurskunde is interdisciplinariteit: het op coherente wijze probleemgericht en vanuit een bepaalde probleemoplossende totaliteits- en doelconceptie samenvoegen van relevante kenniselementen uit verschillende disciplines." (van Braam, 1992:56).

¹¹ Volgens een andere stroming in de politieke filosofie zouden uiteindelijk een aantal vaste basiswaarden resteren die mogelijk empirisch zouden kunnen worden vastgesteld. Fischer verwijst naar de onderbouwing van deze wetenschappelijke 'waardetheorie' naar het werk van Arnold Brecht. Fischer deelt deze zienswijze niet: "Rather than entities located 'out there,' which can be abstracted from specific empirical relationships, values are part of the conceptual system (or world view) employed in constructing - and reconstructing- the social world of which they are a part. As such, they can be properly understood only from within a particular social context or situation."(1980:46).

¹² Een syllogisme is een redeneervorm die bestaat uit een tweetal uitspraken (premissen) – een major premisse en een mineur premisse – waaruit noodzakelijk een sluitende derde uitspraak, de conclusie moet volgen. Een major (meerdere) premisse is bijvoorbeeld de uitspraak 'alle mensen zijn sterfelijk', een minor (mindere) premisse de uitspraak 'ik ben een mens' en de conclusie die daaruit volgt 'dus, ik ben sterfelijk' (zie ook van Eemeren, Grootendorst en Kruijer, 1981: 76-80; Emmet, 1965:100).

¹³ Aanvankelijk deelde hij Toulmins opvatting dat het ter discussie stellen van sociale harmonie een ander soort filosofische analyse veronderstelt die voor beleidsanalyse niet praktisch relevant zou zijn. Maar in *Evaluating Public Policy* (1995) beklemtoont hij juist het belang van deze analyse (231-233).

¹⁴ een consensus hoeft niet per definitie tot aanvaarding van feiten en waarden (beleid) te leiden omdat het immers mogelijk is dat er overeenstemming bestaat over de uitkomst van een debat waarbij men het eens is dat men het niet eens is.

Hoofdstuk 3

¹⁵ 'Verzoenen' van verhoudingen sluit niet uit dat beleid informeel ook gericht kan zijn op het tegenovergestelde namelijk het verstoren van (politieke) verhoudingen.

¹⁶ Ik verwijs naar de kritiek op de klassieke machts- en invloed onderzoeken van Hunter ('reputatiemethode') en Dahl ('decisie-methode') beschreven bij Tromp (1995:204-211).

¹⁷ Ik gebruik hier nu implementatie in ruime zin dus met inbegrip van invoering (in praktijk soms aangeduid met de lelijke term 'uitvoeringsbeleid') en de feitelijke uitvoering.

¹⁸ Verdragen, grondwetten, wetten, regels, beleidsregels, convenanten, gentlemen-agreements, contracten, beschikkingen, vergunningen, planning, procedures etc.

¹⁹ klassiek economische productiemiddelen als natuur/grondstoffen, menselijke arbeid/personeel en kapitaal/machines alsmede stoffelijke eindproducten of verstrekkingen waaronder gebouwen, apparatuur, voedsel, bedden, meubilair, winst, budgetten/inkomens, belasting, heffingen, uitkeringen, subsidies.

²⁰ activiteiten als voorlichting, onderwijs, onderzoek, ict, overleg, conferenties, fora en alsmede objecten als kengetallen

²¹ combinaties bovengenoemde objecten en activiteiten zoals staat (federale staat, deelstaat), ministerie, agentschap, zelfstandig bestuursorgaan, regio, gemeente, overheidsbedrijven, private ondernemingen (coöperaties, nv,bv, vof, maatschappen), non-gouvernementele organisaties etc.

²² Probleemdefinities en probleempercepties hoeven niet per definitie samen te vallen

²³ Er blijft zowel bij het gebruik van resultaat als bij effect onvermijdelijk een verbinding bestaan met het interventieproces/middel wat eraan vooraf ging; het woord 'resultaat' betekent uitkomst, gevolg, afloop, uitslag en 'effect' heeft de betekenis van uitwerking, uitwerking veroorzaakt door (Koenen, 1990).

²⁴ Deze aanpak wordt in literatuur over internationaal-vergelijkend onderzoek aangeduid als de 'most different design' benadering ter onderscheiding van de de 'most-similar design' aanpak. Bij de eerste aanpak wordt naar de verschillen in kenmerken tussen meestal een grote groep onderzoekseenheden gekeken om daarmee irrelevante factoren uit sluiten en vermeende oorzaken over te houden. De laatste aanpak zoekt juist naar de overeenkomsten op kenmerken van vaak een kleine groep onderzoekseenheden, waarbij de overblijvende verschillen met elkaar in (causaal) verband worden gebracht (Bertrand, de Jong e.a., 1995:90,91; Keman, 1995:137).

Omdat deze manieren van vergelijken vooral ondernomen worden om causale relaties te traceren en te verklaren en daarmee berusten op de empirische-analytische onderzoeksmethoden zal in deze scriptie van deze aanpakken worden afgezien. Immers, het is in deze scriptie niet de bedoeling om oorzaken te onderzoeken en te verklaren, maar om percepties en oordelen over inrichting en werking van beleid te beschrijven, qua argumentatiestructuur te analyseren en inzichtelijk te maken. Hoewel niet in strikte zin, is in dit onderzoek gebruik gemaakt van beide typen aanpak, dus zowel 'most-similar-design' (vooral bij de case-study) als een 'most different design' (grofmazige inventarisatie).

²⁵ Dit geldt gedeeltelijk ook voor Zweden.

²⁶ Zo heeft de verzameling van documenten zich in Duitsland beperkt tot de deelstaat Beieren, alhoewel ook gebruik gemaakt is van onderzoeksgegevens die op drie andere deelstaten betrekking hadden (Hessen, Brandenburg en Berlijn).

²⁷ Explanatory Notes vormden hier een uitzondering. De schriftelijke toelichtingen op Britse wetgeving zijn pas vanaf 1999 een vast onderdeel in het wetgevings- en bekendmakingsproces (Public General Act).

²⁸ Dit betroffen gesprekken met een beleidsmedewerker van het Directoraat-Generaal van Justitie en Binnenlandse Zaken van de Europese Commissie, met een beleidsmedewerker van de Europese vestigingen van de UNHCR en met een staffunctionaris van de European Council on Refugees and Exiles (ECRE), allen gevestigd te Brussel.

Hoofdstuk 4

²⁹ Zie ook Holmes:1996:xiii-xv; Cohen, 1991:9; Zolberg, 1989:11-12, 34; Lucassen, 1993:3-6,28.

³⁰ Overigens wijst Cohen (1991:11) in navolging van Williams (1964:7) er op dat slavernij in aanvang niet per definitie raciaal georiënteerd was: "Unfree labour, in the new World was brown, white, black and yellow ; Catholic, Protestant and pagan."

³¹ Contractarbeid werd uitgeoefend in 40 landen waaronder 23 Britse kolonies en in voormalige koloniale bezittingen van Frankrijk, Spanje, Duitsland, Nederland, Portugal, België en de VS. Het onderscheidde zich van slavernij doordat personen niet verkocht of gekocht of als bezit beschouwd mochten worden, maar tot het aflopen van het contract waren de vrijheids- en sociale rechten van personen zeer beperkt en contractbreuk werd streng bestraft (Cohen, 1991:10; Potts, 1990: 63-103; Castels, 1993:49).

³² Ik gebruik hier de term vluchteling niet als juridische aanduiding, maar als equivalent van asielmigrant.

³³ Niettemin zijn de erfenis van de wereldoorlog (onthemde oorlogsvluchtelingen, concentratiekampslachtoffers, dwangarbeiders) en repressieve regimes in Oost-Europa (Hongaarse opstand, Berlijnse muur, militaire interventies in Tsecho-Slowakije en Polen) aanleiding tot asielmigraties binnen Europa (Segal, 1993: 56,72-74). Een gedeelte van deze asielmigratie wordt door Noord-Amerika opgevangen, maar het merendeel van de vluchtelingen en displaced persons vindt opvang binnen een van de West-of Zuid-Europese staten.

³⁴ Noord-Amerika (Canada, VS en Mexico) en Australië (incl. Oceanië) zijn na 1945 hoofdzakelijk 'importeurs' van asielmigratie. Als er al asielmigratie gecreëerd wordt dan beperkt deze zich tot interne migraties van reservaat-indianen in Noord-Amerika en Oost-Timorezen en Fiji-indianen in Australië (Castles, 1993:164).

³⁵ Overigens geldt voor beide geo-politieke regio's dat na 1996 het niet-Europese en niet-Noord-Amerikaanse aandeel in asielmigratie groter is geworden dan de asielaanvragen uit eigen regio. Daarmee zou dit algemene patroon althans voor Europa en Noord-Amerika niet meer opgaan (zie Eurostat, 2000:142-143).

³⁶ In Afrika vindt tijdens de dekolonisatie-periode zowel interne als internationale (externe) asielmigratie plaats met name in Zimbabwe, Guinee Bissau, Angola en Mozambique. Na de dekolonisatie doet zich voornamelijk interne en externe asielmigratie in Afrika voor als gevolg van repressieve staten, (multi-etnische conflicten en militaire interventies (o.a. Ethiopië, Eritrea, Somalië, Oeganda, Zuid-Afrika, Zimbabwe, Zambia, Tanzania, Angola, Mozambique, Namibië). Hierbij doet zich het verschijnsel voor dat vluchtelingen-opvangkampen in staten en naburige vijandelijke staten benut worden voor geweldstraining en guerilla uitvallen, vaak ondersteund door buitenlandse grote mogendheden. In sommige van deze staten komt deze asielmigratie in meer of mindere mate tot stilstand (o.a. Zuid-Afrika, Oeganda, Zimbabwe, Zambia, Tanzania). Een aantal andere Afrikaanse staten - hoofdzakelijk Sub-Saharalanden - veroorzaakt tot op heden interne displaced persons en vluchtelingen (Angola, Tsaad, Burundi, Rwanda, Soedan en Congo (voormalig Zaïre), terwijl na 1989 nieuwe asielmigratie ontstaat en voortduurt ten gevolge van merendeels repressieve staten (Djibouti, Kenia, Liberia, Niger, Mali, Mauretanië, Senegal, Sierra Leone, Togo, Ivoorkust).

³⁷ Deze asielmigratie wordt volgens Segal in ruim drievijfde van de 52 Afrikaanse staten opgevangen (Segal, 1993:63)

³⁸ Het Midden-Oosten/Arabische regio wordt direct na de Tweede Wereldoorlog geconfronteerd met interne en externe asielmigratie van vooral Palestijnen en in mindere mate van Joden in verband met conflicten over de staat Israël. Na een aantal interstatelijke conflicten tussen Israël en naburige staten blijft asielmigratie van Palestijnen zich tot heden in een grillig patroon voortbewegen in verband met intrastatelijke conflicten (Israël, Libanon) en interstatelijke conflicten (Irak-Iran, Irak-Koeweit). Evenals in sommige Afrikaanse staten worden Palestijnse vluchtelingen-kampen deels gebruikt voor militaire training en guerilla-acties. Half jaren vijftig wordt heftige asielmigratie bewerkstelligd door de dekoloniatiefase die Algerije en in veel mindere mate Tunesië en Marokko doormaken. Later, in de jaren zeventig ontstaat asielmigratie in verband met de kwesties rondom Cyprus en de Westerse Sahara. Eind jaren zeventig komt massale interne en internationale asielmigratie op gang als gevolg van interstatelijke, intrastatelijke conflicten en repressieve regimens (Libanon, Iran, Afghanistan, Yemen, Irak, Turkije en Algerije). Naast de Palestijnen hebben vooral de Koerden - beide staatloze volken - onder deze conflicten te lijden. Met uitzondering van de situatie van de Irakese Koerden na de multilaterale invasie in Irak is tot op heden weinig aan deze omstandigheden veranderd.

³⁹ Ook in Azië voltrekt zich de dekolonisatie-fase niet zonder vluchtelingenstromen. De deling van India (ontstaan van Pakistan, later in 1971 ontstaan van Bangladesh), de Chinese onderdrukking van Tibet en de Chinese Culturele revolutie brengen vanaf eind jaren veertig tot begin jaren zeventig interne en externe asielmigratie voort. Later in de jaren zeventig, zijn met name intra en interstatelijke conflicten in Vietnam, Cambodja en Laos veroorzakers van omvangrijke interne en internationale asielmigratie. In de jaren tachtig is vooral de combinatie van een intrastatelijk conflict en buitenlandse militaire interventie in Afghanistan bron van vluchtelingenstromen binnen en buiten de

landsgrenzen. Ook in Afghanistan worden vluchtelingen-opvangkampen in Afghanistan en in naburige staten gebruikt voor geweldstraining en guerilla uitvalen. Kleinere asielmigratie doet zich voor na de studenten-repressie van China in 1989 en in Maleisie, India, Nepal en Australië (Oost-Timor, Fiji-indianen). Hedendaagse interne en internationale asielmigratie wordt vooral op gang gebracht door Myanmar (Burma) en in mindere mate door Sri Lanka, Indonesië en Bhutan. De totale omvang van asielmigratie in Azië wordt in de jaren negentig tussen de 4,5 - 6,5 miljoen geschat.

⁴⁰ De opvang is in deze landen vaak beperkt tot opvangkampen waar veel displaced persons langer dan 10 jaar verblijven (Segal, 1993:68).

⁴¹ Deze migraties houden voornamelijk verband met (kortstondige) revoluties/coups en repressieve regimes. Na 1980 komt echter omvangrijke asielmigratie op gang uit Centraal-Amerika als gevolg van intrastatelijke conflicten (Nicaragua, Peru), repressieve regimes (Honduras, El Salvador, Suriname) en militaire interventie (Guatemala, Panama). Begin jaren negentig komt deze migratie tot stilstand, waarbij alleen een intrastatelijke conflict in delen van Peru en de drugsoorlog in Columbia nog in asielmigratie resulteert.

⁴² Volgens Goodwin-Gill (1997) bedraagt de geschatte omvang van het aantal illegale migranten in EU-landen ongeveer 3 à 4 miljoen personen. Castles e.a. schatten de omvang op ongeveer 2 miljoen (Castels, 2000:71).

⁴³ zie ook IOM, 2002:8; Hirst en Thompson, 1996:181, geciteerd bij Hout en Sie Dhian Ho, 1997: 16.

⁴⁴ Tijdens WO II wordt een nieuw type vluchteling onderscheiden: displaced persons. Het betrof in eerste instantie Europese oorlogsvluchtelingen, voormalige dwangarbeiders en concentratiekampgevangenen die na de beëindiging van de oorlog in massale stromen werden opgevangen in binnenlandse kampen van een staat of een naburige staat, dan wel door andere staten als uitgenodigde vluchtelingen werden opgenomen (VS, Canada, VK) (Holmes,1996:xv;Spijkerboer,1995:26). Echter dit type vluchteling kreeg snel een niet-Europese betekenis na de dekolonisatieprocessen, daarmee samenhangende oorlogen, burgeroorlogen en natuurrampen die zich m.n. in veel ontwikkelingslanden voordeden. Niettemin is er in tegenstelling tot de definitie van 'vluchteling' nog geen internationale consensus over een definitie van 'displaced persons'. Wel is er sprake van een voorstel voor een definitie afkomstig van het bureau van de VN Secretaris-Generaal waarin de kenmerken van 'displaced persons' omschreven zijn: "persons who have been forced to flee their homes suddenly or unexpectedly in large numbers; as a result of armed conflict, internal strife, systematic violations of human rights or natural or man-made disasters;and who are within the territory of their own country." (VN-doc. E/CN.4/1992/23, 14 februari 1992; Hey, 1992:3)

⁴⁵ Zie ook Holmes,1996:xvi; Lucassen, 1994: 62,67; Eurostat, 2000:131; UNHCR, 2000:8.

⁴⁶ Zie ook Lucassen,1993:61; (Weeks, 1989:37,188-213; Kritz, 2001: 19-41; Wood, 2001:10)

⁴⁷ De indeling van Muus verwijst naar een aantal wetenschapstheoretische verklaringen van migratie (Muus, 2001: 70) zoals push-pull benaderingen (o.a. neoklassieke economische zienswijze bij Ravenstein, Lee, Ter Heide, Martin), historisch-structurele benaderingen (m.n. Castles, Miller, Zolberg, Cohen, Lucassen) migratie-systeem benaderingen (m.n. Moch, Muus, Lucassen) en geïntegreerde benaderingen (m.n. Muus, Entzinger).

⁴⁸ Het onderzoek betrof een (statistische) analyse van vluchtelingenstromen gekoppeld aan politieke gebeurtenissen over de periode 1964 - 1995.

⁴⁹ Zolberg onderscheidt diverse vormen van revoluties die vluchtelingenstromen veroorzaken: revoluties in postkoloniale staten, revoluties in landbouwstaten en in archaische landbouwstaten en revoluties in dictaturen die op landbezit zijn gebaseerd (1989: 116-123).

⁵⁰ Overigens heeft Zolberg erop gewezen dat etnische diversiteit, zeker in extreme mate juist een matigende werking heeft op conflicten en vluchtelingenstromen, omdat men gedwongen is om voortdurend te onderhandelen en relaties op te bouwen. (1989: 87,93)

⁵¹ Volgens Zolberg kunnen zich bij vluchtelingstromen in relatie tot etnische conflicten diverse varianten voordoen. Hij onderscheidt: 1. etnische confrontaties tussen de heersende minderheids bevolkingsgroep en een overheerste meerderheids bevolkingsgroep(en) 2. etnische vervolgd minderheidsgroepen 3. conflicten tussen geconcentreerde of door elkaar gespreide gemeenschappen en 4. afscheiding door etnisch geconcentreerde groepen van de multi-etnische staat c.q. een verbinding aangaan met dezelfde etnisch geconcentreerde groepen in naburige staten (irredentisme).

⁵² Castels verwijst met name naar staatsvormingsprocessen in Afrikaanse landen. Zolberg en Segal nemen deze processen ook wereldwijd waar.

⁵³ Een gangbare politicologische indeling van regimes bestaat uit autoritaire, totalitaire en democratische regimes (Lin, Dahl). Autoritaire regimes verschillen van totalitaire regimes omdat er nog beperkte invloed van groepen op de besluitvorming bestaat, er sprake is van een onduidelijke ideologie en de bevolking niet permanent gemobiliseerd wordt voor ondersteuning van het regime. Bij totalitaire regimes is pluralisme afwezig en is er algehele controle van de staat op de belangen van de burgers (Tromp, 1995: 333; van Braam e.a., 1986: 323)

⁵⁴ Zolberg (1989:65) duidt dit type vluchteling aan als de 'vluchteling als activist', ter onderscheiding van de 'vluchteling als doelwit' (racistisch geweld of geweld tegen een bepaalde sociale groep) en de 'vluchteling als slachtoffer' (ondergaan van geweld door oorlog, burgeroorlog of politieke manipulatie van de leefomgeving). De 'vluchteling als activist' en de 'vluchteling als doelwit' typeert hij als 'klassieke vluchtelingen' vanwege de historische parallellen, terwijl de 'vluchteling als slachtoffer' meer een modernere variant vormt.

⁵⁵ Zie ook Muus, 1993:12, 18; 2001:70; Lucassen, 1993: 47.

⁵⁶ De algemene these van Zolberg luidt: "op basis van onze bevindingen tonen we aan dat verschillende soorten sociale conflicten andere soorten vluchtelingenstromen veroorzaken en dat conflictpatronen op zichzelf nauw verband houden met meer algemene economische en politieke omstandigheden, niet alleen in de landen waar de vluchtelingen vandaan komen, maar ook in de wereld als geheel."(1989:13)

⁵⁷ overigens hoeft een restrictief migratiebeleid niet per definitie een reactie te zijn op een situatie die als sociaal probleem wordt waargenomen, terwijl ook een situatie die als een gunstige conditie wordt beschouwd niet automatisch hoeft te leiden tot een ruimhartig migratiebeleid.

⁵⁸ hier wordt 'ruimhartig' (of liberaal) tegenover 'restrictief' geplaatst zonder daar direct een waardeoordeel aan te verbinden. Er kan ook gezegd worden een vreemdelingenbeleid met een beperkte reikwijdte en een uitgebreide reikwijdte (zie ook Entzinger, 1984).

⁵⁹ Overigens vingen ook Zuid-Afrika, gebieden in Siberië, Centraal-Azië en Oost- en Zuid-Azië veel migrantenstromen op. Niet bekend is of hier een speciaal vreemdelingenbeleid aan ten grondslag lag (Segal, 1993:16).

⁶⁰ Ook bij deze organisaties maakte selectiecriteria deel uit van het beleid zoals Hoeksma meldt ten aanzien van de IRO: "De IRO moest ontheemden helpen zo snel mogelijk te repatriëren en ervoor waken dat de hulpverlening niet misbruikt zou worden door personen die 'leegloperij' verkozen boven het overwinnen van de moeilijkheden bij de opbouw van hun land." (Hoeksma,1982:22).

⁶¹ Het betreft hier asielmigranten zonder staatsnationaliteit die gegronde vrees voor vervolging kunnen aantonen in de staat waar zij voorheen verbleven.

⁶² Het Vluchtelingenverdrag is oorspronkelijk geschreven met het oog op de situatie van de Europese vluchtelingen direct na de Tweede Wereldoorlog en uit m.n. communistisch Europa. De inhoud van het verdrag hield daarom geen rekening met politieke en andere ontwikkelingen in niet-Europese staten (Hoeksma,1982:38; Holterman, 2002: 176; Spijkerboer,1995:26-29; Zolberg,1989:56)

⁶³ Tevens legt de UNHCR verantwoording over dit toezicht af aan het Uitvoerend Comité van de UNHCR en aan de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties.

⁶⁴ Art 1A. van het Vluchtelingenverdrag luidt: "For the purpose of the present Convention, the term 'refugee' shall apply to any person who: (...). (2) As a result of events occurring [sic] and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable, or owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it."

⁶⁵ Het gaat hier om o.a. de IVBPR en IVESCR-verdragen, het Anti-Folterverdrag, het Rassendiscriminatieverdrag, Staatlozenverdrag, Vrouwendiscriminatieverdrag, VN-Kinderverdrag, VN-verdrag migrerende werknemers/ILO-verdrag, het EVRM-verdrag, en het Europees Sociaal Handvest.

⁶⁶ In de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens wordt het recht op bewegingsvrijheid binnen het territorium van de staat aan 'een ieder' verleend, maar in de uitwerking van dit recht in verdragen - IVBPR, Vlv. , EVRM, VN-verdrag migrerende werknemers - is dit gekoppeld aan rechtmatig of wetmatig verblijf binnen de staat (Boeles,1992:27).

⁶⁷ Met uitzondering van het onderscheid naar nationaliteit c.q. onderdanen en niet-onderdanen.

⁶⁸ Dat het verbod op slavernij geen historisch sediment is blijkt wel uit het feit dat ook in gedekoloniseerde staten soms het instituut wordt toegepast. Zo zette de dictator Nguema van Equatoriaal Guinee tussen 1969 en 1979 40.000 mensen in als slaven op plantages. (Zolberg,1989:125).

⁶⁹ Bij de Top van Maastricht in 1992 was met het EU-Verdrag (Verdrag van Maastricht) reeds bepaald dat het asiel en migratiebeleid onderdeel werd van een gezamenlijk EU-beleid, d.w.z. van de pijlerstructuur. Asiel en migratie zou voortaan onderdeel uitmaken van de derde pijler Justitie en Binnenlandse zaken, waar besluitvorming nog volledig door unanimiteit tot stand kwam. De top van Amsterdam (1997) bekrachtigd in het gelijknamig verdrag dat asiel en migratie verhuizen naar de eerste pijler, daar waar de besluitvorming met gekwalificeerde meerderheden tot stand komt. Nadat in 1999 bij de Top van Tampere concrete aansporingen zijn gegeven tot uitwerking van onder meer minimumnormen voor opvang, toelatingscriteria en definiëring van het begrip 'vluchteling' komt in 2002 een concept EU-richtlijn. 'minimumnormen opvang EU-lidstaten' gereed.

⁷⁰ Europa van Morgen, 1999.

⁷¹ In 1990 waren er aanvankelijk nog 12 EU-lidstaten. Oostenrijk, Zweden en Finland traden in 1992 toe tot de EU.

⁷² In 2003 is de totale netto asielmigratie in de 'oude' vijftien EU-staten weer gedaald naar een omvang van tussen de 300.000 en 310.000 asielaanvragen. Volgens de statistieken van de UNHCR bedroeg de totale asielmigratie in 2003 voor 14 EU-staten 295.111 asielaanvragen waarbij de gegevens voor Italië niet beschikbaar waren (UNHCR, 2004:4) Deze getallen zijn echter niet meer meegenomen in deze scriptie.

⁷³ Migratie met aftrek van emigratie.

⁷⁴ Zie ook Levy,1999:15-17; Nicolaas, 2001:8; SCP, 2000: 50.

⁷⁵ Het gaat hier om de bevolkingsdichtheid per EU-staat gemeten in de jaren 1995, 1996 en 2001. Nederland was binnen de EU van vijftien lidstaten de meest dichtbevolkte staat (375), gevolgd door België (333), Groot-Brittannië (240), Duitsland (234), Italië (190) en Luxemburg (155). Qua bevolkingsdichtheid per regio ligt de volgorde niet veel anders. Het Britse deelgewest South-East, de Duitse deelstaat Nordrhein-Westfalen, Nederland en België vormen dan respectievelijk de dichtstbevolkte gebieden van de EU (SCP,2000:48-49; Grote Bosatlas,1998 en 2001).

⁷⁶ Zie ook Nicolaas, 2001:8; SCP, 2000:51.

⁷⁷ Zie ook Eurostat, 2000:6,131,158; Nicolaas,2001: 8.

⁷⁸ Zie ook Eurostat, 2000:6,158-159; Nicolaas,2001: 8.

⁷⁹ Eurostat, 2000: 6; UNHCR, 2000: 9-11.

⁸⁰ Zie ook Eurostat, 2000:8; UNHCR, 2000:8; WRR, 2001: 85-86; WRR,2001:35.

⁸¹ Zie ook UNHCR, 2000: 8; Zolberg, 2001:12; Schans, van der, 2001:90-93; WRR, 2001:84-85; WRR, 2001: 30,34.

Hoofdstuk 5

⁸² cijfers tussen 1985 - 1989 afkomstig van IGC.

⁸³ cijfers over afwijzingen en toewijzingen tussen 1985- 1996 afkomstig van IGC.

⁸⁴ cijfers vanaf 1990 afkomstig van UNHCR.

⁸⁵ cijfers over af- en toewijzingen vanaf 1997 - 2002 afkomstig van UNHCR .

⁸⁶ Binnen de deelstaten (inclusief de stadstaten Berlijn, Hamburg en Bremen) worden verschillende bestuurslagen onderscheiden die elk weer met een bestuur en afzonderlijke bestuursdepartementen en met een vertegenwoordigend lichaam zijn uitgerust zoals de districten (Regierungsbezirke), sub-districten (Landskreise), gemeenten (Gemeinde) en middelgrote steden die niet ressorteren onder de andere bestuurslagen maar een eigen bestuurlijk openbaar lichaam vormen aangeduid als Kommunale Gebietskörperschaften of kreisfreie Städte.

⁸⁷ De deelstaatsministeries bekostigen de opvang die in de verschillende bestuurslagen wordt uitgevoerd door middel van restituties op reeds gedane uitgaven (§10b Asylbewerberleistungsgesetz).

⁸⁸ Voor 1982 lag de verantwoordelijkheid voor opvang volledig in handen van de deelstaten. Na de aanneming van de Asylverfahrensgesetz in 1982 (gewijzigd in 1990/1992) en de Asylbewerberleistungsgesetz (1993) werd geleidelijk aan de verantwoordelijkheid deels uitgebreid naar het federale ministerie van Binnenlandse Zaken (Broeders, 2001: 67; interviews, beleidsnotitie ministerie van Binnenlandse Zaken);

⁸⁹ volgens artikel 12 van de Asylbewerberleistungsgesetz moeten de Lander voor de effectiviteit van de wet statistische gegevens aanleveren aan de federale regering .

⁹⁰ de BafI ressorteert onder het Bundesministerium des Innern, maar heeft een eigen verantwoordelijkheid in de uitvoering van de Asylverfahrensgesetz; het ministerie benoemt de directeur van de BafI en kan overige leden toevoegen (§5).

⁹¹ gefaciliteerd door een elektronisch verdelingsysteem EASY (Erstverteilung von Asylbewerbern) dat asielzoekers volgens een federale verdeelsleutel toedeelt over de zestien deelstaten.

⁹² In de Asylverfahrensgesetz (§45) is geregeld dat elke deelstaat een bepaald aandeel (percentage) asielzoekers opvangt al gelang de grootte

van de deelstaat en de bevolkingsdichtheid. Zo nemen grote deelstaten als Nordrhein-Westfalen (22.4%), Beieren (14%), Baden-Württemberg (12.2%), Niedersachsen (9.3%) een relatief groot aantal asielzoekers op, terwijl Bremen (1%), Saarland (1.4%), Berlijn (2.2%), Hamburg (2.6%), Mecklenburg-Vorpommern (2.7%) en Schleswig-Holstein (2.8%) als kleinere staten een relatief laag quotum asielzoekers opvangen; middelgrote deelstaten als Hessen (7.4%), Sachsen (6.5%), Rheinland-Pfalz (4.7%) Sachsen-Anhalt (4%), Brandenburg (3.5%) en Thüringen (3.3%) daar tussenin zitten .

⁹³ de formele verantwoordelijkheid kan ook overgedragen zijn naar de bestuursdepartementen van de districten (Regierungsbezirke) die voor de dagelijkse leiding ambtenaren of welzijnsorganisaties aanstellen; naast de Erstaufnahme-einrichtungen (AE) kunnen de Länder zelf ook aanvullende Regierungsaufnahmestellen (Rast) aanwijzen waarin eenzelfde regiem gehanteerd moet worden als in de AE .

⁹⁴ de Vreemdelingenpolitie (Ausländerbehörde) ressorteert onder de deelstaten; de grensbewaking daarentegen is ondergebracht bij een federale dienst, de Bundesgrenzschutz.

⁹⁵ ook deze verdeelsleutel moet via een wet of verordening geregeld worden (§50 Asylverfahrensgesetz); in sommige deelstaten zoals Beieren gebeurt deze verdeling in de zogenaamde Regierungsaufnahmestelle (Rast) welke een tussenstation vormen na de Erstaufnahme-einrichtung voordat verhuizing naar Gemeinschaftsunterkünften en privé-woningen plaatsvindt.

⁹⁶ in sommige deelstaten is het aanbod aan particuliere woonruimte schaars (Brandenburg, Beieren, Berlijn) terwijl in andere deelstaten (Hessen) privé-woonruimte door een derde van de asielpopulatie bewoond wordt.

⁹⁷ Zo heeft de deelstaat Beieren bijvoorbeeld een Asylbewerberaufnahmegesetz en een Verordnung zur Durchführung des Asylbewerberleistungsgesetzes, deelstaat Brandenburg een Landesaufnahmegesetz en een verordening voor verdeling (Runderlass Erstattungs- und Verteilungsverordnung) en deelstaat Hessen een Gesetz über die Aufnahme ausländische Flüchtlinge en een aanvullende verordening.

⁹⁸ Art. 16 luidt: "Politische Verfolgte geniessen Asylrecht" en was opgesteld in de context van de Koude Oorlog en een reactie op de nationaal-socialistische omgang met andersdenkenden en vreemdelingen (Conradt, 1989; BMI,2000). In praktijk leidde dit tot een hoog geachte internationale asielmigratie. Om die reden is in 1993 een aanvullende artikel 16a toegevoegd waardoor onder voorwaarden personen uit veilige herkomstlanden (Sichere Herkunftsstaat) en veilige derde landen grenzend aan de EU (Sichere Drittstaaten) niet automatisch meer toegang hebben tot de Duitse asielprocedure .

⁹⁹ Deze wijziging staat bekend als het Asylkompromiss, bijzonder vanwege een breed politiek gedragen akkoord van zowel links als rechts van het politieke spectrum: PSD, Grünen, SPD, FDP, CDU/CSU.

¹⁰⁰ pas wanneer asielzoekers na drie jaar vanwege de asielprocedure nog legaal in Duitsland verblijven kunnen zij aanspraak maken op de nationale Bijstandswet. Sinds 1997 en 1998 kunnen ook gedoogde asielzoekers (veelal ontheemden uit voormalige Joegoslavië) en verdragsvluchtelingen niet onmiddellijk aanspraak maken op de Duitse Bijstandswet.

¹⁰¹ Dit wordt ook bevestigd in de betreffende wetten, ngo-publicaties en interviews.

¹⁰² §3 Asylbewerberleistungsgesetz.

¹⁰³ in sommige deelstaten zoals Brandenburg worden asielzoekers ook in de Gemeinschaftsunterkünften veelal voorzien van Sachleistungen.

¹⁰⁴ Asielzoekers ontvingen bijvoorbeeld in 1997 de volgende financiële basisverstrekkingen (excl. onderdakkosten) alleenstaanden of hoofden van een gezinshuishouding 360,- DM per maand, verwante gezinsleden vanaf acht jaar 310,- DM per maand en 220,- DM voor kinderen jonger dan acht jaar. Aanvullend kregen volwassenen en kinderen respectievelijk een zakgeldtoelage van 80,- DM en 40,- DM.

¹⁰⁵ §5 Asylbewerberleistungsgesetz en §61 Asylverfahrensgesetz.

¹⁰⁶ Het gaat hier om de 'räumliche beschränkung': "Die Aufenthaltsgestattung ist räumlich auf den Bezirk der Ausländerbehörde beschränkt, in dem die für die aufnahme des Ausländers zuständige Aufnahmeeinrichtung liegt" (§56, zie ook §58 Asylverfahrensgesetz).

¹⁰⁷ Inmiddels is het waardeverschil tussen de Asylbewerberleistungsgesetz en Bundessozialhilfegesetz opgelopen tot 25 a 30% omdat sinds 1993 geen prijscompensatie meer heeft plaatsgevonden.

¹⁰⁸ Deze kostenverminderingen worden soms per district/regio zeer verschillend toegepast. In Hessen worden bepaalde districten met hogere kostenreduceringen geconfronteerd dan andere (Efonayi-Mader, 1999: 41).

¹⁰⁹ Erste Verordnung zur Änderung der Arbeitsgenehmigungsverordnung, 8-12-2000.

¹¹⁰ 'Ausländerpolitik und Ausländerrecht in Deutschland', Bundesministerium des Innern, 2000: 76-93.

¹¹¹ Ook wel aangeduid als de commissie Süsmuth genoemd naar de voorzitter van de Bundestag.

¹¹² p. 124.

¹¹³ p. 125.

¹¹⁴ p. 128 – 130.

¹¹⁵ p. 131.

¹¹⁶ p. 239.

¹¹⁷ Deutscher Bundestag 13. Wahlperiode - 245. Sitzung. Bonn, Donnerstag, den 25 Juni 1998 22831.

¹¹⁸ Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode - 222. Sitzung. Berlin, Freitag, den 1. März 2002 22018 .

¹¹⁹ Deutsches Rotes Kreuz, 'Zuwanderung und Integration', juli 2001: 43-61; Stellingname der Bundearbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zum Referentenentwurf eines Zuwanderungsgesetzes, augustus 2001.

¹²⁰ p. 56.

¹²¹ p. 44.

¹²² p. 52.

¹²³ p. 43.

¹²⁴ p. 44.

¹²⁵ Kommentierung durch das DRK-Generalsekretariat, Team 44 op de notitie van de Commissie 'Zuwanderung', 2001.

¹²⁶ p. 306.

¹²⁷ p. 307.

¹²⁸ p. 316.

¹²⁹ p. 318.

¹³⁰ in de nieuwe (voormalige Oost-Duitse deelstaten) telde het aandeel van strafbare feiten verdachte asielzoekers tussen 1994 respectievelijk

27% ('94), 20% ('95), 19% ('96), 19% ('97), 18% ('98) en 22% ('99). Maar dit aandeel blijkt relatief minder groot te zijn vergeleken met de percentages in de oude deelstaten als overtredingen tegen de vreemdelingenwetgeving buiten beschouwing worden gelaten (2001: 318).

¹³¹ p. 318.

¹³² p. 319.

¹³³ p. 321.

¹³⁴ p. 322.

¹³⁵ Een uitzondering betreft geweldsdelicten waarbij dader en slachtoffer elkaar niet kenden; in die gevallen blijken vergrijpen voor een groot deel toegeschreven te kunnen worden aan Duitse staatsburgers (2001: 311).

¹³⁶ Deze uitkomsten worden grotendeels bevestigd in een recente enquête van de universiteit van Leipzig (2001) naar ethnocentrisme in Duitsland. Daaruit blijkt dat een derde van de ondervraagden van mening is dat Duitse staatsburgers bij de aanstelling voor een functie voorrang genieten boven buitenlanders. Deze mening wordt vooral gedeeld door gepensioneerden, ouderen tussen 60 en 65, werklozen en in mindere mate door jongere beroepsbevolking. Alleen hoog opgeleiden delen deze mening merendeels niet. (Berliner Zeitung, nr. 292, 2001).

¹³⁷ p. 336.

¹³⁸ p. 341.

¹³⁹ cijfers tussen 1985 - 1989 afkomstig van IGC.

¹⁴⁰ cijfers over afwijzingen en toewijzingen tussen 1985 - 1996 afkomstig van IGC.

¹⁴¹ cijfers vanaf 1990 afkomstig van UNHCR.

¹⁴² cijfers over af- en toewijzingen vanaf 1997 - 2002 afkomstig van UNHCR .

¹⁴³ Efiionayi-Mäder, 1999: 64,72.

¹⁴⁴ De inschakeling van deze wettelijke voorzieningen was het gevolg van een uitspraak van de Britse Hoge Raad (House of Lords) en een bevestigende uitspraak van het Hof van Beroep die volgden op de inperkende regeringsmaatregelen. Die uitspraak hield in dat lokale autoriteiten volgens de Nationale Assistance Act 1948 en de Childrens Act een plicht tot zorg en onderdak hadden jegens asielzoekers in procedure en die verstoken waren van enige middelen van bestaan. Verzekering van deze plicht zou strijdigheid met deze wetten opleveren.

¹⁴⁵ National Asylum Support System.

¹⁴⁶ artikel 99 en 100 van de Immigration and Asylum Act 1999 voorzien er in dat opvang door gemeenten, sociale woningbouwverenigingen en particuliere woningbouwverenigingen kan worden verzorgd. Kosten daarvan worden volgens art. 110 vergoed door de centrale overheid. In 2001 waren er 10 particuliere woningbouwverenigingen (70% van het opvangaanbod), 10 gemeentelijke woningbouwverenigingen (vaak verenigd op regionaal niveau in consortiums) en een resterend aantal sociale woningbouwverenigingen (registered social landlords).

¹⁴⁷ volgens het aanhangsel van de Asylum Support Regulations moet opvangaccommodatie adequaat zijn d.w.z. beschikbaar, niet overbevolkt, ingericht op meekomende verwanten, afwezigheid van raciale, seksuele, geweldadige of anti-religieuze overlast, huiselijk geweld, illegale bewoning of geen mobiele woonruimte betreffen (p.30-31) "If we offer you accommodation we will try to choose the most suitable accommodation to meet your needs. We will consider your specific household needs. This includes the size of your family, ethnic, racial and cultural backgrounds and health issues." (p..33).

¹⁴⁸ het kan hier centra betreffen met een capaciteit voor opvang van maximaal 3000 mensen (White Paper 'Secure Borders, Safe Haven', 2002).

¹⁴⁹ detentiecentra voor uitgeprocedeerde en illegale asielzoekers worden volgens de nieuwe Nationality, Immigration and Asylum Bill (2002) voortaan als 'Removal Centers' aangeduid ter onderscheiding van het 'fast-track'center in Oakington dat bedoeld is voor asielzoekers die niet toegelaten zijn tot de asielprocedure op grond van een snelprocedure.

¹⁵⁰ artikel 4 onderstreept het tijdelijke karakter van huisvesting voor asielzoekers: (1) If a person ("the applicant") makes an application under the homelessness legislation for accommodation or assistance in obtaining accommodation and the housing authority who are dealing with his case are satisfied (a) that he is an asylum seeker or the dependant of an asylum seeker, and (b) that he has or has available for his occupation any accommodation, however temporary, which it would be reasonable for him to occupy, nothing in the homelessness legislation shall require the housing authority to secure that accommodation is made available for his occupation (...) (3) Where, on an application made as mentioned in subsection (1) above, the housing authority are satisfied that the applicant is an asylum-seeker or the dependant of an asylum-seeker, but are not satisfied as mentioned in paragraph (b) of that subsection, then, subject to subsection (4) below, - (a) any duty under the homelessness legislation to secure that accommodation is made available for the applicant's occupation shall not continue after he ceases to be an asylum-seeker or a dependant of an asylum seeker; and (b) accordingly, so long as the applicant remains an asylum-seeker or the dependant of an asylum -seeker, any need of his for accommodation shall be regarded as temporary only."

¹⁵¹ welzijnsorganisaties en non-gouvernementele organisaties bieden uit eigen financiering of gemeentelijke subsidies integratie- en bijscholingsactiviteiten zoals Engels en beroepsvaardigheden aan; deze activiteiten worden echter niet door de centrale overheid bekostigt (Efiionayi-Mäder, 1999: 69).

¹⁵² de wet ontmoette aanvankelijk veel tegenstand door een aantal gerechtelijke uitspraken tegen de onwettigheid van het voorstel om kinderen, families met kinderen en zwakke groepen ook uit te sluiten van onderdak en bijstand tegen de achtergrond van de nationale Kinderwet en de nationale Bijstandswet. Gemeenten kunnen nu op basis van deze wetten uitzonderingen maken voor de betreffende groepen. Echter in geval van de nationale Bijstandswet blijkt toepassing in praktijk uitsluitend plaats te vinden bij ouderen en gehandicapte asielzoekers. (Efiionayi-Mäder, 1999: 65)

¹⁵³ artikel 9 van die wet bepaalt dat "(1)Each housing authority shall secure that, so far as practicable, no tenancy of, or licence to occupy, housing accommodation provided under the accommodation Part is granted to a person subject to immigration control unless he is of a class specified in an order made by the Secretary of State (2) A person subject to immigration control (a) shall not be eligible for accommodation or assistance under the homelessness Part;"

¹⁵⁴ Zo kan de weigering door een asielzoeker van woonruimte vestiging in een andere stadswijk beletten, terwijl een gemeente ook de bevoegdheid heeft asielzoekers naar andere gemeenten of districten te verwijzen of eigen opvang bij bekenden niet te verlengen (Efiionayi-Mäder, 1999:67).

¹⁵⁵ Niettemin bestaan voor sommige groepen asielzoekers uitzonderingen op deze regels indien hogere regels voorrang hebben. Asielzoekers bijvoorbeeld uit lidstaten die het Europees Sociaal Handvest ondertekend hebben kunnen toch aanspraak maken op bijstandstoelagen

¹⁵⁶ In 1996 ontvingen individuele asielzoekers 198,- BP per maand voor bekostiging van levensonderhoud, elektriciteit en aanvullende woonuitgaven. Ouders met twee kinderen kregen 546,- BP per maand aan toelages terwijl ouders met kinderen jonger dan 18 jaar eveneens aanspraak konden maken op toewijzing van sociale woningbouw .

¹⁵⁷ art.8 Asylum and Immigration Act 1996.

¹⁵⁸ in art. 10 van de Asylum Support Regulations 2000 is het waardeniveau van de vouchers wekelijks bepaald op 57.37 BP voor paren, 36.54 BP voor individuele personen en 26.60 - 31.75 BP voor minderjarigen onder 18 jaar. Daarvoor kunnen goederen in winkels worden gekocht ('buy-pass vouchers'). Een gedeelte van de vouchers is inwisselbaar voor contant geld ('cash vouchers') tot een maximum van 10 BP per persoon per week. Naast deze basisvouchers kunnen asielzoekers elke zes maanden een aanvullende toelage van 50 BP in vouchers verkrijgen die inwisselbaar zijn voor contant geld (art.11) .

¹⁵⁹ art. 14 - (1) The services mentioned in paragraph (2) may be provided or made available by way of asylum support to persons who are otherwise receiving such support, but may be so provided only for the purpose of maintaining good order among such persons - (2) Those services are - (a) education, including English language lessons, (b) sporting or other developmental activities.”

¹⁶⁰ Deze groep kan volgens art. 116-121 van de Immigration and Asylum Act ook geen aanspraak meer maken op andere wettelijke regelingen zoals de National Assistance act, Public health act, Housing act, Homelessness-regulations; alleen voor kinderen moet de Secretary of State zijn bevoegdheden aanwenden om voor voldoende opvang te verzorgen; is dat niet het geval dan hebben lokale overheden recht om kinderen volgens andere wetgeving op te vangen art. 122 lid 3, lid5, lid 9 en lid 11).

¹⁶¹ Asylum Support Regulations, art.4.

¹⁶² art. 95 luidt: “ (1) The Secretary of State may provide, or arrange for the provision of, support for - (a) asylum seekers, or dependants of asylum seekers, who appear to be destitute or to be likely to become destitute within such period as may be prescribed ... (3) for the purpose of this section, a person is destitute if - (a) he does not have adequate accommodation or any means of obtaining it (whether or not his other essential living needs are met); or (b) he has adequate accommodation or the means of obtaining it, but cannot meet his other essential living needs.” (Immigration and Asylum Act 1991:67).

¹⁶³ De Immigration and Asylum Act maakt het ook mogelijk dat lokale overheden de opvang aan elkaar mogen overdragen bij een maximum aantal asielzoekers in de 'opvangzone' van hun territorium (Schedule 9, art.9 en 10) .

¹⁶⁴ art 103: “(1) If, on an application for support under section 95, the Secretary of State decides that the applicant does not qualify for support under that section, the applicant may appeal to an adjudicator.”

¹⁶⁵ Art. 20 - (1) Asylum support for a supported person and his dependants (if any), or for one or more dependants of a supported person, may be suspended or discontinued .” Redenen kunnen zijn niet-medewerking, een gepleegde overtreding, opzettelijk gecreëerde hulpbehoefendheid, afwezigheid. Bij fraudering door asielzoekers kan ook terugbetaling van opvangfaciliteiten tot de juridische mogelijkheden behoren (art. 112).

¹⁶⁶ (art. 16, 17 Asylum support Regulations).

¹⁶⁷ art. 124-127.

¹⁶⁸ art.101, lid 8-13.

¹⁶⁹ art. 50 wijst verplichte opvang in Inductiecentra van maximaal 14 dagen toe; art. 93 maakt zowel grens-asiel als inlands asiel mogelijk.

¹⁷⁰ art.116 Nationality, Immigration and Asylum Bill 2002.

¹⁷¹ art. 17 (Destitution) (1) where a person has dependants, he and his dependants are destitute for the purpose of this Part if they do not have and cannot obtain - (a) adequate accommodation, and (b) food and other essential items (6) The Secretary of State may by Regulations - (a) provide that a person is not to be treated as destitute for the purposes of this Part in specified circumstances; (b) enable or require the Secretary of State in deciding whether a person is destitute to have regard to income which he or a dependant of his might reasonably be expected to have; (c) enable or require the Secretary of State in deciding whether a person is destitute to have regard to support or assets which are or might reasonably be expected to be available to the person or a dependant of his; (d) make provision as to the valuation of assets Zie ook art. 35 (3a) A person shall be continue to be treated as an asylum seeker following the determination of his claim for asylum while his household includes a dependant child who is under 18.

¹⁷² artikel 25 van de Nationality, Immigration and Asylum Bill luidt: “ the Secretary of State may arrange for the following to be provided to a resident of an accommodation centre - a) food and other essential items; b) money; c) assistance with transport for the purpose of proceedings under the Immigration Acts; d) transport to and from the centre e) assistance with expenses incurred in connection with carrying out voluntary work or other activities; f) education and training; g) medical facilities; h) facilities for religious observance; i) anything which the Secretary of State thinks ought to be provided for a person because of his exceptional circumstances.”

¹⁷³ art. 35 bepaalt dat asielzoekers die in opvangcentra zitten nu uitgesloten zijn van ondersteuning door gemeenten/regio's op basis van de National Assistance Act, National Health Acts en Public Health act.

¹⁷⁴ Art 26: (1) The Secretary of State may make Regulations about conditions to be observed by residents of an accommodation centre; (3) A condition imposed by virtue of this section may, in particular - (a) require a person not to be absent from the centre during specified hours without the permission of the Secretary of State or the managers; (b) require a person to report to an immigration officer or the Secretary of State (4) If a resident of an accommodation centre breaches a condition imposed under this section, the Secretary of State may - (a) require the resident and any dependant of his to leave the centre; (b) authorize the manager of the centre to require the resident and any dependant of him to leave the centre (6) Regulations under this section must include provision for ensuring that a person subject to a condition is notified of the condition in writing.

¹⁷⁵ art. 30 1 en 2.

¹⁷⁶ art. 105.

¹⁷⁷ art. 41.

¹⁷⁸ de 'minister of state' vervult de functie niet op het departement, maar in het Britse parlement als adviseur en coördinator van beleid.

¹⁷⁹ House of Commons Hansard Debates, 1 febr. 2001/10201.

¹⁸⁰ White Paper, 'Fairer, Faster, Firmer' HomeOffice, 1998: 22.

¹⁸¹ p. 1.

¹⁸² p. 56 .

¹⁸³ House of Commons Hansard Debates, 29 oct. 2001/ 11029.

¹⁸⁴ p. 13.

¹⁸⁵ p. 14-15.

¹⁸⁶ 'Poverty and prejudice' , Commission for Racial Equality and Refugee Council, Asylum and Immigration Research Project, 1996:29.

¹⁸⁷ p. 29.

188 p. 30.

189 The Refugee Council 'A Credible Asylum System'; Refugee Council Position.

190 Oxfam Briefing Paper, 'Proposed reforms to UK asylum policy', 21-11-2001: 1-2.

192 p. 3.

193 p. 6.

195 vluchtelingen omvatten hier ook asielzoekers omdat de schrijvers de (juridische) begrippen 'asielzoekers' en 'vluchtelingen' door elkaar gebruiken.

196 p.118 .

197 p. 121.

198 p. 126.

199 p. 127

200 cijfers tussen 1985 - 1989 afkomstig van IGC.

201 cijfers over afwijzingen en toewijzingen tussen 1985- 1996 afkomstig van IGC.

202 cijfers vanaf 1990 afkomstig van UNHCR.

203 cijfers over af- en toewijzingen vanaf 1997 - 2002 afkomstig van UNHCR .

204 Het aantal asielzoekers dat een verzoek indiende bedroeg in 1984 2603 en in 1986 5644 aanvragen.

(nota Vluchtelingenbeleid, 1986:18 19 637,nrs 1-2)

205 uitgezonderd de uitvoering door Vreemdelingendiensten (onder verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en de Burgemeesters) en een gedeelte van de beleidsbepaling waarmee het ministerie van Buitenlandse Zaken belast was (o.a. ambtsberichten)

206 art. 2 lid 1 van de regeling Opvang Asielzoekers luidde in 1990: "Deze regeling heeft betrekking op een asielzoeker die niet beschikt over voldoende middelen om in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien." In de Toelichting wordt daarover het volgende opgemerkt: "Het moge duidelijk zijn dat, indien de inkomsten van een asielzoeker zodanig zijn dat hij op grond van artikel 2, tweede lid, wordt aangemerkt als een asielzoeker die beschikt over voldoende middelen om te voorzien in de noodzakelijke kosten van het bestaan, de onderhavige regeling ingevolge artikel 2, eerste lid, niet langer op die asielzoeker betrekking heeft, zodat hij geen recht meer heeft op opvang in het kader van deze regeling. (ROA,1987 Toelichting p.5)

207 "In het nieuwe model is het Onderzoek- en opvangcentrum (OC) de plaats waar in principe alle asielzoekers gedurende de behandeling van het verzoek in eerste aanleg zullen worden opgevangen. De streeftermijn voor de eerste opvang is één maand. Tevens zal in het OC de 'vervolgopvang' plaatsvinden van asielzoekers – wier asielverzoek in eerste aanleg is afgewezen, en – die geen schorsende werking hebben gekregen, maar in principe wel uitzetbaar zijn en een kort geding tegen uitzetting hebben aangespannen. (...) De ervaring leert dat vrijwel alle asielzoekers een beroep doen op de verstrekkingen volgens de ROA. De ROA zal zodanig worden gewijzigd, dat indien een beroep wordt gedaan op de ROA, de eerste maand centrale opvang verplicht is." (Ntom, 1991: 12,14) In de gewijzigde ROA 1992 staat niet expliciet dat centrale opvang in de OC's verplicht is; indirect wordt daar wel naar verwezen in artikel 7 omdat de afwezigheid van de asielzoeker en het vervallen van de noodzaak tot het bieden van verstrekkingen alleen betrekking heeft op AZC's en andere typen centra en niet op OC's.

208 een publiekrechtelijk orgaan van de centrale overheid dat hiërarchisch niet ondergeschikt is aan de minister van het departement dat verantwoordelijk is voor het betreffende beleidsveld (zie ook Van Wijk & Konijnenbelt, 1997: 101; Michiels, 2001: 84).

209 Beleidsplan aanmeldcentra 1994:2; Brief SvJ aan de Tweede Kamer,1994:3.

210 zelfstandige opvang werd alleen toegestaan aan asielzoekers die vanwege een 'capacitaire nood situatie' geen opvang in een opvangaccommodatie kon worden aangeboden of die vrijwillig hun opvangplaats wilden verruilen voor zelfstandige woonruimte. Asielzoekers van wie het eerste onderzoek in het aanmeldcentrum nog niet afgerond was of waarvan de uitzetting aanstaande was werden van dit recht uitgesloten (ZZA-regeling, Scr. 1998 nr. 67).

211 Vanaf 2002 werd echter de opvang van Dublinclaimanten weer verplicht gesteld en hervat.

212 Recentelijk werd in 2003 weer besloten de grootschalige opvangcentra opnieuw te onderscheiden in zogenaamde 'oriëntatiecentra' en 'terugkeercentra'. De afbouw van verscheidene kleinschalige centrale opvanglocaties gaat daarnaast gepaard met de opbouw van twee andere varianten van de 'terugkeercentra' namelijk centra die of een directe terugkeer kunnen bewerkstelligen (uitzetcentra) of een terugkeer niet onmiddellijk kunnen effectueren (vertrekcentra). De vorming van terugkeercentra heeft overigens al een eerdere verschijningsvorm gekend in 1991 namelijk als Korte Verblijfscentra (KVC's). Van deze mogelijkheid werd afgezien vanwege onvoldoende steun in het toenmalige parlement.

213 Voordien bestonden er geen algemene regels die de centrale overheid verantwoordelijk maakte voor de opvang van asielzoekers.

Gemeenten waren volgens de Algemene Bijstandswet verplicht asielzoekers financiële ondersteuning te bieden. Voor huisvesting moesten asielzoekers zelf zorgdragen. Wel hadden asielzoekers toegang tot de reguliere zorginstellingen. (Vluchtelingenbeleid 1986, 19 637). Uitzonderingen hierop zijn de incidentele bijdrageregeling opvang Tamils en de Regeling verzorgd verblijf Tamils (Ibot/RVVT) uit 1985/86 waarbij de centrale overheid een eerste vorm van opvang voor een bepaalde nationale categorie van asielzoekers regelde; in mindere mate kunnen ook de opvangkampen voor Indonesische spijtoptanten in de jaren vijftig, de Molukse woonoorden in de jaren vijftig/zestig en de opvang van Surinaamse migranten vlak voor de Onafhankelijkheid van Suriname in 1975 als categorale voorlopers van een Nederlandse asielopvangbeleid worden beschouwd; in beide gevallen was echter geen sprake van een algemeen door de centrale overheid georganiseerd opvangbeleid. Bovendien waren deze opvangkampen niet een reactie op asielmigratie maar op koloniale migratie.

214 voor al deze activiteiten gold dat ze niet op integratie in de Nederlandse samenleving gericht mochten zijn (art. 11,12 en 31 ROA/1987)

215 art. 7 ROA/1987: "Het verstrekken van woonruimte houdt in: a) het aan de asielzoeker beschikbaar stellen van een woonruimte die in een goede staat van onderhoud verkeert en voorzien is van de noodzakelijke meubilering, stoffering en gebruiksvoorwerpen; alsmede b) het in redelijke mate beschikbaar stellen van verwarming, energie en water in de woonruimte."

216 Het betrof een zogenaamde voorliggende voorziening op de Algemene Bijstandswet die een soberder invulling moest krijgen dan de uitkering die staatsburgers in die omstandigheden ontvingen. Daarom werd een gedeelte financieel uitgekeerd, terwijl het andere gedeelte in natura - de huisvesting etc. - werd omgerekend. Volgens art. 8,9 en 10 van de ROA/1992 moest aan individuele asielzoekers in opvangcentra een wekelijks bedrag van f. 30,- zak- en kleedgeld uitbetaald worden aangevuld met een eenmalige bijdrage van f. 80,- kledingsgeld.

Kinderen beneden de 18 jaar ontvangen dezelfde bedragen, maar deze werden uitbetaald aan de ouders of hun voogd. Paren ontvangen het dubbele, een bedrag van f. 60,- aan zak- en kleedgeld, aangevuld met 160,- kledinggeld. Tevens konden paren met kinderen aanspraak maken op een eenmalig bedrag van f. 150,- aan Kinderbijslag. Bij gemeentelijke opvang lagen de financiële toelages hoger omdat asielzoekers in de toegewezen woonruimte zelf voor maaltijden moesten zorgdragen (f. 445,-, f. 400,- en 210,- per maand voor respectievelijk individuele asielzoekers, paren en kinderen onder de 18 jaar). Buiten deze direct aan asielzoekers uitgekeerde bedragen vallen indirecte vergoedingen voor gas, water en licht, inrichtingskosten, premies voor wettelijke aansprakelijkheid, ziektekosten en overige sociale premies welke in bijstandsuitkeringen van staatsburgers wel verdisconteerd zijn; in geval van transport - en/of telefoonkosten voor rechtsbijstand worden op grond van buitengewone kosten verstrekkingen in natura afgegeven zoals vervoers- en telefoonkaarten.

²¹⁷ art. 14, 33 ROA/1987.

²¹⁸ art. 4 en 32 ROA/1987.

²¹⁹ NTOM, 16-11-91: 7 en 13.

²²⁰ het betrof hier een beleidsregel van het ministerie gebaseerd op art. 4 en 12 van de ROA 1992.

²²¹ art. 15, ROA/1992 p.23,28.

²²² deze beleidsregels werden in 1997 in de Regeling Verstrekkingen en andere categorieën vreemdelingen (RVA) opgenomen, een ministeriële regeling en de opvolger van de ROA. Art. 15 lid 1 en 3 luiden: (1) "Een asielzoeker kan door het COA nader aan te wijzen werkzaamheden verrichten in en rondom het centrum, voor de uitvoering waarvan een vergoeding kan worden gegeven. (...) (3) De vergoeding die een asielzoeker ontvangt voor het verrichten van werkzaamheden als bedoeld in het eerste lid, bedraagt in totaal niet meer dan f. 25,- per week.

²²³ In praktijk bleken met name grote gezinnen vanwege o.a. kinderbijslag en de individueel opgebouwde bedragen toelages te ontvangen waardoor hun totale bestedingsniveau hoger kwam te liggen dan de normuitkeringen voor gezinnen op basis van de Algemene Bijstandswet. Een dergelijke situatie werd onwettmatig en onder meer schadelijk geacht voor het "noodzakelijke draagvlak in de samenleving voor de opvang van asielzoekers" (nota van toelichting RVA 1997:25). Voortaan krijgen asielzoekers voor de soort opvang die zij genieten en afhankelijk van de leeftijd en gezinssamenstellingen een vaste financiële toelage. In centra/accommodaties met zelfstandige maaltijdvoorziening ontvangen volwassenen wekelijks f. 86,-, een-oudergezinnen f. 144,-, kinderen jonger dan 12 jaar f. 16,- en kinderen tussen 12 en 18 jaar f. 25,-. In centra met centrale maaltijdvoorziening zijn deze bedragen verlaagd vanwege de verstrekkingen in natura. Volwassenen, een-oudergezinnen, kinderen beneden 12 jaar en tussen 12 en 18 jaar ontvangen respectievelijk f. 35,-, f.58,-, f. 8,- en f. 12,-. Het eenmalige bedrag voor kleedgeld f. 80,- is gehandhaafd gebleven.

²²⁴ art. 16 RVA luidt: "De asielzoeker die onderdak heeft in een opvangcentrum is verplicht: (...) (d) toegang te verlenen aan het personeel van het opvangcentrum tot zijn woonruimte indien er een redelijk vermoeden bestaat dat de asielzoeker de huisregels overtreedt."

²²⁵ Art. 5 lid 3 RVA: "Tijdens het verblijf in een asielzoekerscentrum wordt de asielzoeker een programma voor dagstructurering geboden."

²²⁶ "Op grond van artikel 1a van het besluit van 23 augustus 1995 ter uitvoering van de Wet arbeid vreemdelingen (Stb 1995, 406; gewijzigd bij Besluit van 21 juni 1997, 405) is het asielzoekers, die in het bezit zijn van een W-document, en vreemdelingen met een voorwaardelijke vergunning tot verblijf, die in het bezit zijn van een F1- of F2 document, toegestaan als vrijwilliger deel te nemen aan arbeid: - die gebruikelijk onbetaald is, die geen winstoogmerk heeft en die een algemeen maatschappelijk belang dient." (Beleidsregels WAV, Stc. 208, 1997)

²²⁷ Art. 12, lid 1 en 2 RVA : (1) "De verstrekkingen, bedoeld in artikel 5, eerste lid, onderdeel b tot en met g, vinden niet plaats indien de bewoner van het centrum geen gebruik maakt van het in het desbetreffende centrum geboden onderdak. (2) Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers kan in bijzondere gevallen afwijken van de bepaling in het eerste lid." In 1998 werd de toen aangeduide capacitaire noodsituatie als een bijzonder geval aangemerkt. In de op dat artikel gebaseerde Zelfzorgarrangementen-regeling (ZZA) is in art. 1 bepaald dat asielzoekers in dat geval aanspraak hebben op vervangende verstrekkingen en dat asielzoekers die reeds in een opvangcentrum verblijven alleen op vrijwillige basis uitgesloten mogen worden van opvangverstrekkingen (Stc. Nr. 67 1998).

²²⁸ Het betreft hier het Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid Vreemdelingen art. 22 waarin aan asielzoekers onder bepaalde voorwaarden een beperkte mate van reguliere arbeid wordt toegestaan, namelijk kortdurend werk van maximaal 12 weken per jaar (seizoensarbeid) en onder marktconforme voorwaarden. Dublinclaimanten, volledig uitgeprocedeerde of uitzetbare asielzoekers of asielzoekers die minder dan zes maanden opvang gebruiken zijn uitgesloten van dit recht.

²²⁹ Hierin is bepaald dat asielzoekers in verband met inkomsten uit kortdurend werk of vanwege bezittingen een tegemoetkoming aan de kosten van opvang (financiële toelages, genoten onderdak) moeten betalen. Daarbij gaat het om inkomsten of vermogen dat een waarde van boven de f. 5000,- vertegenwoordigt en waarbij schulden reeds zijn afgetrokken (Stc. 1998, nr. 166)

²³⁰ met uitzondering van 'zeer schrijnende humanitaire omstandigheden' waarmee bedoeld wordt op "medische omstandigheden waarin ten behoeve van de direct medische noodzakelijke noodhulp, opvang van de betreffende vreemdeling en of zijn gezinsleden in een COA-voorziening noodzakelijk is." (Brief 22-10-98 van de staatssecretaris van Justitie aan het COA)

²³¹ notitie Terugkeerbeleid, 25 juni 1999:12,14.

²³² Dit wordt een meermovende afwijzende beschikking genoemd waardoor alleen tegen deze afwijzende beschikking op zich beroep kan worden aangetekend.

²³³ brief minister van Vreemdelingenzaken en Integratie 21 oktober 2002 aan Tweede Kamer (19 637 nr. 684).

²³⁴ Notitie 'Opvangmodaliteiten' 1999, 19637, nr. 533.

²³⁵ Stb. 1994, 422.

²³⁶ p. 3.

²³⁷ MvT, wet COOa 1994:5.

²³⁸ p. 3.

²³⁹ p. 5.

²⁴⁰ p. 6.

²⁴¹ Brief 10 februari 1998 (19 637, nr. 313): "Op de iets langere termijn blijft de situatie penibel en komen de grenzen in zicht aan de mogelijkheden om binnen de huidige condities nog voldoende opvangcapaciteit te kunnen realiseren." (p.3)

²⁴² Tweede Kamer, 18 februari 1998, 56- 4264.

²⁴³ Tweede Kamer, 25 februari 1997, 54- 4033.

²⁴⁴ Zie bijvoorbeeld de brieven van het kabinetten Lubbers II en III aan de Kamer 23-6-1986:2-7, 1 april 1987:3-6 en 7 juni 1994:1-3, de

beleidsnotitie NTOM van het kabinet Lubbers III, 15-11-1991, de nota Vluchtelingenbeleid, 1986:18 19 637,nrs 1-2, de beleidsnotitie 'Asiel in Nederland: werken aan evenwichtig beleid', 11-6-96 en de toelichting op het Delegation –en uitvoeringsbesluit WAV 1-7-98 van het kabinet Kok I.

²⁴⁵ Brief minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, 21-10-02, 19637, nr. 684.

²⁴⁶ Tweede Kamer, Algemeen Overleg 13 februari 2001, 49– 3720.

²⁴⁷ Brief aan de Tweede Kamer van 19-4-02, p. 2, Tweede Kamer 19637, nr. 668.

²⁴⁸ Zie Regeringsnotitie, het Nederlandse standpunt over het communautaire immigratiebeleid, 15-10-2001, p. 21, Tweede Kamer, 19637, nr. 616.

²⁴⁹ Brief aan de Tweede Kamer, 19-04-02: 2.

²⁵⁰ Brief van 26 mei 1998 van het Bestuur COA aan de staatssecretaris van Justitie (p.1-2).

²⁵¹ Nieuwsbrief Asiel- en Vluchtelingenrecht, 1998, nr. 10, brief aan de Werkgroep Rechtshulp en Vluchtelingen.

²⁵² p. 3.

²⁵³ p. 7.

²⁵⁴ p. 7

²⁵⁵ p. 8

²⁵⁶ p. 9

²⁵⁸ p. 5

²⁵⁹ p. 33

²⁶⁰ 'Bijleveld,C., Taselaar, A.P., 'Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen', WODC 2000/2 .

²⁶¹ de motie Rijkstra (TK 19.637 nr. 339).

²⁶² ookal wordt tegelijkertijd benadrukt dat individueel reizende asielzoekers zich eerder laten leiden door push -factoren in het land van herkomst dan door de pull-factoren van een opvangland (2000:1, 15-22).

²⁶³ p. 7 - 10 .

²⁶⁴ p. 2.

²⁶⁵ p. v - vi

²⁶⁶ Deze waarneming wordt ook aangetroffen in een eerder uitgebrachte studie naar illegale vreemdelingen in een aantal grote steden; zie Burgers, J., Engbergsen, G., e.a. in 'De Ongekende Stad I',1999: 284.

²⁶⁷ 2002a: 81-82; 2002b: 140.

²⁶⁸ Het betrof een verkennend onderzoek dat zich beperkte tot de provincie Groningen naar aanleiding van een uitgelekt politierapport waarin gewag werd gemaakt van een hoger criminaliteitspercentage bij asielzoekers ten opzichte van criminaliteitspercentages onder de Groningse autochtone bevolking.

²⁶⁹ p. 81

²⁷⁰ Korps Landelijke Politiediensten, november 2000: 32-33.

²⁷¹ p. 40.

²⁷² p. 40

²⁷³ p. 46

²⁷⁴ p. 108

Hoofdstuk 6

²⁷⁵ Gegevens over Groot-Brittannië waren deels niet beschikbaar d.w.z. alleen tussen 1991 en 1997 kon een stijging en een daling worden waargenomen van de wachttijd; idem voor Italië waar alleen voor de periode 1997 en 1999 sprake was van een stijging van de wachttijd; van Luxemburg, Oostenrijk waren grotendeels gegevens niet beschikbaar;

²⁷⁶ deze gegevens zijn niet volledig betrouwbaar omdat van beide landen geen gegevens over de wachttijden in 2001 beschikbaar waren.

²⁷⁷ Tot de helft van de jaren negentig was de verdeling op diverse wijzen georganiseerd. Bij een deel van de landen nam de centrale overheid initiatief bij de toedeling (België, Duitsland, Finland, Griekenland, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk, Zweden). In een aantal andere landen werd de toedeling uitgeoefend door privaatrechtelijke organisaties die in opdracht van de centrale overheid opvang verzorgden (Denemarken, Frankrijk, Portugal, Spanje). Tevens waren er landen waarbij de verdeling van opvang door private partijen met eigen financiële middelen zoals non-gouvernementele en religieuze organisaties tot stand kwam (Groot-Brittannië, Ierland, Italië). Tussen 1997 en 2001 komt echter in de meeste EU-landen de zeggenschap voor de verdeling van opvang bij de centrale overheid te liggen. In elf landen gebeurt dat direct door organen van de centrale overheid, terwijl dit in drie landen op indirecte wijze gebeurt via uitbesteding aan privaatrechtelijke organisaties. Alleen in Italië blijft de verdeling van opvang hoofdzakelijk door private partijen uitgeoefend worden.

²⁷⁸ Als gekeken wordt naar het juridisch instrumentarium dan blijkt dat er een aantal EU-landen zijn die aanvankelijk de bevoegdheid tot opvang alleen hebben gebaseerd op discretionaire bevoegdheden en beleidsregels (Griekenland, Luxemburg, Portugal). Allengs echter baseren steeds meer EU-landen hun opvang op een steeds grotere mix van diverse soorten regelgeving die uitleenloopt van discretionaire bevoegdheden, beleidsregels, privaatrechtelijke of publiekrechtelijke overeenkomsten, wetgeving en gedelegeerde regelgeving. In 2001 ligt in alle vijftien EU-staten minimaal wetgeving aan de organisatie van opvang ten grondslag.

²⁷⁹ anno 2001 in alle EU-staten samengesteld uit twee en soms uit drie fases bestaande uit een aanmeld- of doorgangsfase voor registratie, onderzoek en eerste selectie én een verblijfsfase voor verdere selectie of voorbereiding op langduriger verblijf. De accommodaties ten behoeve van die opvangfases lopen uiteen van pensions, hotels, algemene instellingen voor daklozen, wachzones bij stations en (lucht)havens tot grootschalige of kleinschalige opvangaccommodaties (van permanente en semipermanente gebouwen tot mobiele verblijven als boten en caravans) en gemeentelijke en/of particuliere woningen. Aanvankelijk maakten met name de zuidelijke EU-staten

(Griekenland, Italië, Portugal), Groot-Brittannië en Ierland geen gebruik van faseringen.

²⁸⁰ In alle EU-staten is sprake van een bepaalde mix tussen diverse soorten organisaties uiteenlopend van statelijke organisatievormen (nationale ministeriële diensten, agentschappen, deelstatelijke ministeries, regio's, gemeenten), semi-statale organisatievormen (zelfstandige bestuursorganen, publiek-privaat overlegorganen/samenwerking), geprivatiseerde organisatievormen (door overheid gefinancierde ngo's en commerciële organisaties) tot aan private partijen (niet door de overheid gefinancierde ngo's, particulieren en asielzoekers zelf). In sommige landen ligt het zwaartepunt van de organisatie van opvang volledig of grotendeels bij de centrale overheid, in andere landen is haast het tegenovergestelde het geval. Daar wordt de opvang volledig tot grotendeels door private partijen georganiseerd en gefinancierd. Eveneens vinden er mengvormen plaats variërend van organisatie van opvang door semi-statale organisaties, geprivatiseerde organisaties of combinaties van alle genoemde organisatievormen. Tussen 1990 en 2002 veranderen deze combinaties. Het blijkt dat in de meeste EU-landen de staat c.q. centrale overheid (soms gemeenten) een grotere invloed gaat uitoefenen in de opvang van asielmigranten, terwijl de invloed van private partijen afneemt.

²⁸¹ Vanaf 2000 biedt tweederde van de EU-landen zowel materiële verstrekkingen als immateriële activiteiten/diensten aan. Ook is de toegang tot deelname aan de arbeidsmarkt toegenomen tot een meerderheid van de EU-landen, zij het onder bepaalde voorwaarden (België, Finland, Griekenland, Groot-Brittannië, Nederland, Oostenrijk, Portugal, Spanje, Zweden).

²⁸² Aanvankelijk hadden een aantal EU-landen hun nationale collectieve voorzieningen opengesteld voor asielmigranten, ook al werden daarnaast soms speciale voorzieningen voor asielzoekers in het leven geroepen (categorale voorzieningen). Tot die landen behoorden België, Duitsland, Groot-Brittannië, Ierland, Nederland en Portugal. Daarnaast waren er eveneens EU-landen waarbij deze toegang tot nationale voorzieningen slechts beperkt mogelijk was (Frankrijk, Griekenland, Italië, Luxemburg, Oostenrijk en Spanje). Zweden vormde met uitsluitend een aanbod van categorale voorzieningen een uitzondering. Gedurende de onderzochte periode wordt echter de toegang tot nationale voorzieningen in steeds meer EU-landen ingeperkt door voorwaarden, verlagingen van toelages, limieten en verboden en neemt het aantal categorale voorzieningen steeds meer toe. Levy e.a. observeren dat alle EU-lidstaten aanpassingen in hun sociale regelgeving hebben toegepast waarbij asielmigranten minder een beroep op nationale pensioensystemen, gezondheidszorg en sociale zekerheidsystemen kunnen doen dan de eigen staatsburgers (Levy, 1999:20; Broeders, 2001:25).

²⁸³ Deze indeling (in twee dimensies en vijf typen) is gebaseerd op verschillende gezichtspunten of criteria. Zo is niet alleen gekeken naar de rol van de overheid bij de toedeling van opvang, maar ook of de opvangvoorzieningen van de overheid betrekking hadden op een beperkte categorie asielzoekers of op alle asielzoekers (de mate van inclusiviteit), of de opvangvoorzieningen alleen financieel of ook materieel en immaterieel van karakter waren en in welke mate de overheid de organisatie van opvang(instrumenten) in eigen beheer of uitbesteed had. Ook is gekeken naar de mate van wet- en regelgeving die van toepassing is in de organisatie van de opvang. De mate waarin de staat dan wel private organisaties op deze vijf punten betrokken zijn bij de asielopvang is dus bepalend geweest voor de positie die de EU-staat in de matrix inneemt. Zo kan het zijn dat bijvoorbeeld de Griekse overheid (Vreemdelingendienst) wel een rol bij de toedeling van opvang voor asielzoekers heeft, maar deze opvang ter beschikking stelt aan een beperkte groep asielzoekers en deze laat organiseren door private partijen (charitatieve en religieuze organisaties) waarbij weinig of geen regelgeving aan te pas komt. Tegelijkertijd moet het grootste gedeelte van asielzoekers eigen opvang verzorgen, zonder dat door de overheid financiële, materiële en immateriële voorzieningen worden aangereikt. Daardoor is Griekenland in alle vier de tijdsperiodes in de 2^e kwadrant gepositioneerd. Groot-Brittannië doorliep daarentegen een verschillend parcours. Begin negentiger jaren hadden asielzoekers evenals staatsburgers toegang tot diverse nationale voorzieningen van huisvesting, sociale zekerheid, gezondheidszorg, maatschappelijke werk, rechtsbescherming etc. en konden asielzoekers met behulp van bemiddeling door ngo's (Vluchtelingenwerk) zelfstandige huisvesting genieten gedurende hun asielprocedure (4^e kwadrant). In 1996 veranderde deze situatie drastisch toen de bulk van asielzoekers geen toegang meer had tot nationale voorzieningen waardoor men was aangewezen op onderdak, financiële ondersteuning en bemiddeling door het particulier initiatief (ngo's, religieuze en levensbeschouwelijke organisaties etc.). Alleen een beperkte groep asielzoekers – waaronder vrouwen met kinderen - kon nog gebruik maken van de nationale voorzieningen al werden de financiële uitkeringen voor asielzoekers 30% verlaagd ten opzichte van de uitkeringen die staatsburgers op het bestaansminimum ontvingen (2^e kwadrant). Vanaf 1998 neemt de invloed van de Britse overheid op het opvangbeleid weliswaar meer toe doordat de toedeling, verspreiding, bemiddeling en financiering van structurele opvang door een afdeling van het ministerie (NASS) wordt uitgevoerd, maar een groot gedeelte van asielzoekers blijft aangewezen op eigen opvang en hulp of noodopvang door private organisaties (2^e kwadrant). Sinds 2001 ligt de regie van het opvangbeleid in handen van de centrale overheid (HomeOffice) waarbij een groot deel van asielzoekers gedurende de integrale asielprocedure wordt opgevangen in grootschalige opvangcentra. Het beheer van de diverse typen centra wordt uitgeoefend door overheidsfunctionarissen of is door middel van contracten uitbesteed aan private organisaties. Voor een deel van asielzoekers blijft het na een introductiefase mogelijk om eigen opvang te organiseren (1^e kwadrant).

²⁸⁴ Ook kan er een vertekening in de probleempercepties en doelformuleringen ontstaan zijn omdat de verslagen een gemeenschappelijke weergave bevatten van standpunten van vertegenwoordigers van overheden, uitvoeringsorganisaties en ngo's. Onderling kunnen er toch nuanceverschillen ontstaan zijn ten opzichte van elkaars probleempercepties en doelstellingen. Bovendien worden in de verslagen ook informele doelen genoemd die in officiële documenten niet als doelstelling, maar als uitgangspunt, principe of waarde worden beschreven.

²⁸⁵ De Richtlijn (2003/9/EG) is na raadpleging van Europees Parlement, Comité van Regio's, Europees Sociaal Comité op 27 januari 2003 door de Raad van (Justitie)Ministers aangenomen en in werking getreden; twee landen - Ierland en Denemarken hebben zich niet bereid verklaard tot aanneming van de Richtlijn. Groot-Brittannië stemde in 2001 in met deze Richtlijn.

²⁸⁶ al wordt in sommige gevallen (Groot-Brittannië) of in sommige perioden (Nederland) ook geconstateerd dat juist door relatief hogere financiële toelages voor asielzoekers de rechten van asielzoekers soms gunstiger afstaken ten opzichte van staatsburgers op het sociaal minimum.

²⁸⁷ negatieve meldingen over afname van acceptatie gaan hier samen met toename van acceptatie van (Kosovaarse) oorlogsvluchtelingen

²⁸⁸ naast toename van discriminatie en rechtsextremisme is er tegelijkertijd sprake van een positieve publieke opinie ten aanzien van asielzoekers. Daarom staat Zweden twee keer in de tabel vermeld.

²⁸⁹ het betrof hier het voortkomen van negatieve vermeldingen in rapporten over de steun in de samenleving en publieke opinie in EU-staten jegens asielmigratie en asielbeleid.

²⁹⁰ zoals bij de paragraaf 'beleidsinstrumenten' naar voren is gekomen kan het opvangregiem per EU-land sterk verschillen. Is de opvang gericht op alle asielzoekers of op *kwetsbare groepen* asielzoekers. In beide regiems bestaat de mogelijkheid dat in praktijk de toegekende rechten/plichten niet aan de gekozen doelgroep ten deel vallen.

²⁹¹ "in other words, if crowding is harmful, it is because you and I react differently when we feel crowded than we do otherwise. The way we react to an increased concentration of people will depend on our perception of that situation as being crowded and on our previous experience in dealing with such a situation." (Weeks, 1993:359)

²⁹² ik doel hier met name op de prominente plaats van het immigratie- en integratieprobleem in politieke en maatschappelijke discussies na 2002 én de electorale steun voor de aanpak daarvan bij de tumultueuze verkiezingen in 2002.

²⁹³ Formeel komen alleen asielzoekers zonder middelen van bestaan voor opvang in aanmerking, maar in officiële documenten wordt toegelicht dat dit eigenlijk en feitelijk neerkomt op opvang van alle asielzoekers.

²⁹⁴ Een gedeeltelijke uitzondering op deze toename in ongelijkheid vormen de rechten van kinderen van asielzoekers en minderjarige asielzoekers. Alle EU-landen blijken kinderen van asielzoekers en minderjarige asielzoekers toegang te verlenen (of op te leggen) tot basis- en voortgezet onderwijs. Dit gebeurt door asielzoekerskinderen direct toegang te geven tot het nationale onderwijssysteem of door speciale dependances voor hen te creëren op de opvanglocaties. Deze laatste variatie neemt in een aantal landen tussen 1990 en 2002 toe (België, Denemarken, Frankrijk, Nederland).

²⁹⁵ uitzondering vormt de deelname aan de arbeidsmarkt die juist in een meerderheid van EU-landen onder bepaalde voorwaarden toegankelijk is gesteld of gedoogd wordt voor asielzoekers.

²⁹⁶ In Nederland is het sinds 1997 mogelijk dat asielzoekers na zes maanden verplichte opvang eigen opvang mogen zoeken bij familie of vrienden mits o.a. hun asielaanvraag niet is afgewezen en zij zich niet hebben onttrokken aan vreemdelingtoezicht. In Duitsland is in individuele gevallen ontheffing mogelijk.

²⁹⁷ Dat is ook het geval wanneer bij integratieproblematiek en vermeend terrorisme onder (asiel)migranten niet alleen rechten van (asiel)migranten, maar ook van staatsburgers (autochtoon en allochtoon) worden ingeperkt. Het karakter van de democratische rechtstaat kan dan zodanig afnemen dat het verschil met dictatoriale staatsvormen steeds kleiner wordt en de 'beloning' voor de asielmigrant om het 'even' is.

²⁹⁸ Oostenrijk is binnen de EU zelfs het eerste land geweest dat in 1998 een voorstel deed tot aanvulling, wijziging of opzegging van het Vluchtelingenverdrag in het belang van de opvanglanden die met grootscheepse asielmigratie geconfronteerd worden. Toen zij dit plan als EU-voorzitter introduceerde kwam dat haar op felle politieke en maatschappelijke kritiek te staan van de overige lidstaten. Het voorstel werd dan ook niet overgenomen.

²⁹⁹ Een situatie van massale instroom van asielmigratie naar EU-staten kan zich herhalen tegen de achtergrond van de maatschappelijke turbulentie en dynamiek die nu zichtbaar is in de Kaukasus (Oekraïne, Wit-Rusland, Kirgizië), het Midden-Oosten (Libië, Libanon, Iran, Egypte) en Afrika (o.a. Congo), maar die zich wellicht ook vanuit Noord-Korea en grote multi-etnische staten als Rusland en China kan gaan voordoen. Muus wijst daarnaast op de stagnerende demografische ontwikkelingen in Europa en op de 'zeer grote bevolkingstoename' in Afrika en Azië die potentieel tot nieuwe migratie zou kunnen leiden (Muus, 2001: 84).

³⁰⁰ Dit blijkt bijvoorbeeld uit een vergelijkend onderzoek van Efiyayi-Mäder (SFM) naar de aard en omvang van opvangvoorzieningen in negen EU-staten (1999: viii), waarbij Nederland, overigens samen met o.a. Groot-Brittannië, wordt ingedeeld in een groep landen met relatief uitgebreide voorzieningen. Bovendien is het opvallend dat het Nederlandse opvangbeleid waarin het begrip 'soberheid' wordt geaccentueerd relatief luxe afsteekt ten opzichte van andere EU-landen. Dit laatste punt wordt ook bevestigd door het onderzoek van het WODC waarin de Nederlandse asielprocedure en de 'goede' opvang in vergelijking met omringende EU-landen als 'ruimhartig' wordt betiteld (2002: 18 – 22).

³⁰¹ Met name de rol die Fortuyn speelde in de aanloop van de gemeenteraadsverkiezingen en de parlementsverkiezingen voordat hij werd vermoord kan hier als een aanwijzing worden gezien waarbij voor het eerst openlijk de omvang en belasting van (asiel)migratie voor de Nederlandse samenleving politiek ter discussie wordt gesteld zonder dat sprake was van een xenofobische en racistische attitude jegens het legale verblijvende aandeel allochtonen in Nederland of latente migranten. Eerder ondernamen de extreem-rechtse Centrum-Democraten wel een poging om de omvang en belasting van (asiel)migratie op de politieke agenda te krijgen. Maar in tegenstelling tot de steun die Fortuyn kreeg voor zijn standpunt ('Nederland is vol') werd dit politieke actiepunt ('vol is vol') maatschappelijk slechts marginaal ondersteund en was het altijd verbonden met een waardeoriëntatie samengesteld uit (neo)fascistische en autoritaire uitgangspunten (extreem-nationalisme, racisme, verheerlijking van geweld, partij boven de staat).

³⁰² Zo kan gewezen worden op de gewelddadige demonstraties van Iraakse vluchtelingen en asielzoekers bij de Amerikaanse ambassade in Den Haag tegen de geallieerde militaire interventie in Irak (1991, met VN-mandaat) naar aanleiding van de inval in Koeweit en bij de recente militaire interventie van de VS in Irak (2003, zonder VN-mandaat). Een recent voorbeeld deed zich voor in Groot-Brittannië waarbij een afgewezen asielmigrant die een opleiding gevolgd had in een trainingskamp van al-Qaeda veroordeeld werd tot zeventien jaar gevangenisstraf vanwege voorbereiding van een terroristische aanslag met explosieven en gif.

³⁰³ Zie nota Vluchtelingenbeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 19 637, nr. 739.

³⁰⁴ zie o.a. het beleidsrapport 'People Flow', Veenkamp e.a. 2003:13-14, 29-32.

³⁰⁵ zie bijvoorbeeld Muus, 2001: 83.

³⁰⁶ "Immigration countries should be comforted by how little – not how much – wage and job gaps must be narrowed to four or five, and more rapid economic and job growth in the emigration area creates the wide-spread expectation that economic differences will continue to narrow, economically motivated migration practically ceases. Emigration pressures diminish as economic differences narrow." (Martin, P.L., Taylor, J.E., 2001:115). Een vergelijkbare ontwikkeling waarbij de verschillen tussen meestal hoogontwikkelde immigratielanden en laagontwikkelde emigratielanden steeds kleiner worden is geformuleerd door Zelinsky (1971) in zijn 'hypothese van de mobiliteits transitie' behandeld bij Muus, 1993: 8-13, 174- 175).

Hoofdstuk 7

³⁰⁷ Each man is locked into a system that compels him to increase his herd without limit - in a world that is limited. Ruin is the destination toward which all men rush, each pursuing his own best interest in a society that believes in the freedom of the commons. Freedom in a commons brings ruin to all." G. Hardin geciteerd bij Russett and Starr (1989: 505).

³⁰⁸ Zie Geul: 1998: 31-37

³⁰⁹ Deze uitspraak lijkt ook van toepassing te zijn op evaluaties ex ante (prospectief). Aangezien ik in deze scriptie een evaluatie ex post heb uitgevoerd beperk ik mij hier tot de bruikbaarheid van Fischers model voor dit type evaluatie.

³¹⁰ Overigens is het doorlopen van die evaluatieniveaus in deze scriptie van concreet naar abstract uitgevoerd. Eerst werd begonnen met de technische verificatie van de concrete resultaten en met rechtvaardiging van de probleempercepties, waarna achtereenvolgens de meer afstandelijke en abstractere aspecten werden bestudeerd (systeem validatie en rationele keuze). Maar deze volgorde is niet noodzakelijk. De evaluaties kunnen ook andersom of kris-kras worden toegepast.

³¹¹ Zo kan bijvoorbeeld ook gewezen worden op een verschijnsel dat zich in de buitenlandse politiek van democratische rechtstaten voor

doet. Als regeringen voorstander zijn van militaire afschrikking of militaire interventies om bepaalde problemen (bewapening, onderdrukking, annexaties etc.) te verminderen stuiten zij vaak of op lange termijn op tegenstand of onverschilligheid van publieke opinie, maatschappelijke organisaties en bevolkingen omdat grensoverschrijdende problemen meestal als complex, abstract en tijdrovend worden gepercepieerd én de aard van maatregelen snel als impopulair (slachtoffers, hoge financiële kosten, negatief imago als land of coalitie) te boek komt te staan (zie o.a. Soetendorp, 1987: 123; Russett, Starr, 1989: 227, 240-241, 254-256).

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Algemene Rekenkamer (1995). *Asielbeleid*. Tweede Kamer, 1995-1996, 24 440, nrs. 1-2. Dn Haag: SDU.
- Algemene Rekenkamer (1999). *Terugkeerbeleid*. Tweede Kamer, 1998-1999, 26 226, nrs.1-2. Den Haag: SDU.
- Allison, G. & Zelikow, P. (1999). *Essence of Decision, explaining the Cuban Missile Crisis* (2nd ed.). New York: Addison Wesley Longman.
- Anderson, J.E. (1984). *Public policy-making* (3rd ed.). New York: Holt, Rineheart and Winston.
- Asbeek Brusse, W., Broeders, D. & Griffiths, R. (Red.). (2004). *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?* Utrecht: Lemma.
- Asbeek Brusse, W. & Griffiths, R. (2004). De poreuze muren van het Fort-Europa. De EU en de illegale grensmigratie. In W. Asbeek Brusse, D. Broeders & R. Griffiths (Red.). (2004), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?* (81-100). Utrecht: Lemma.
- Becker, U. (1999). *Europese democratieën. Vrijheid, gelijkheid, solidariteit en soevereiniteit in praktijk*. Amsterdam: Het Spinhuis.
- Bernstein, A., Schlemmer, L.& Simkins, Ch. (1999). A proposed policy framework for controlling cross-border migration to South-Africa. In A.Bernstein & M. Weiner (Eds), *Migration and refugee policies*. (214-234). Centre for Development and Enterprise South Africa. London: Continuum.
- Bertrand, A.F.M, de Jong, P., Korsten, A.F.A., & Soeters, J.M.L.M.(1995). Methodische problemen bij internationaal-vergelijkend onderzoek. In A.F.A. Korsten, A.F.M Bertrand, P.de Jong & J.M.L.M. Soeters (Red.), *Internationaal vergelijkend onderzoek* (85-102). 's-Gravenhage: Vuga.
- Bijleveld, C. & Taselaar, A.P. (2000). *Motieven van asielzoekers om naar Nederland te komen*. Publicatie van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (WODC). Den Haag: onderzoeksnotities 2000/2.
- Bloch, A. & Levy C. (Eds.).(1999). *Refugees, Citizenship in Europe*. London: Macmillan Press.
- Boeles, P. (1992). *Inleiding in het migratierecht*. Serie migratierecht. Amsterdam: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Bouckaert, G. & Auwers, T. (1999). *Prestaties meten in de overheid*. Brugge: die Keure, in samenwerking met Instituut voor de Overheid van de Katholieke Universiteit Leuven.
- Braam, A. van (1986). *Leerboek Bestuurskunde*. Muiderberg: Coutinho.
- Braam, A. van, (1992). *Filosofie van de bestuurswetenschappen*.Utrecht: de Tijdstroom.
- Brandenburg, M. (1998). Argumenteren over werkgelegenheid en werkloosheid in de drie kabinetten-Lubbers en het eerste kabinet Kok. In R. Hoppe, & A. Peterse, (Red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse* (79-97). Den Haag: Elsevier.
- Bressers, J.Th.A. & Hoogerwerf (Red.).(1995).*Beleidsevaluatie* (derde druk). Alphen a.d.Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Bressers, J.Th. A. & Klok, P.J. (1993). De inhoud van beleid. In A. Hoogerwerf (Red.), *Overheidsbeleid* (vijfde druk). (52-70). Alphen a.d. Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Brink, M., Pasariboe, M., Muus, P. & Verstrate, L. (1993). *Reception policies for persons in need of international protection in Western European States*. Uitgave: Centre for Migration Research, Universiteit van Amsterdam.
- Broeders, D.(2001). *Immigratie en integratieregimes in vier Europese landen*. Den Haag: WRR
- Broeders, D. (2004). Immigratie in Nederland - Normaliseren door differentiëren? In H. Entzinger & J. van der Meer (Red.) (2004), *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratiebestendige verzorgingstaat* (43-58). Amterdam: de Balie.
- Broeders, D. (2004). Volg de leider? De onderlinge invloed en verwevenheid van nationaal asielbeleid in Europa. In W. Asbeek Brusse, D. Broeders & R. Griffiths (Red.). (2004), *Immigratie en asiel in Europa. Een lange weg naar gemeenschappelijkheid?* (65-80). Utrecht: Lemma.
- BRTN/EO (1993). [Documentaire over migratiestromen]. Eye-line bv.
- Bruijn, J.A.de & Heuvelhof, E.F. ten (1991). *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden: Stenfert Kroese.
- Bull, H. (1977). *The anarchical society*. London: Macmillan.
- Bundesministerium für Inneres (1995). *Fourth European Conference on reception of asylum seekers*.

-
- Tweejaarlijkse Europese conferentie met overheidsorganisaties, deskundigen en ngo's op het gebied van de opvang van asielmigranten in EU-lidstaten en andere Europese landen. Organisator: Oostenrijk (ongepubliceerd verslag).
- Bundesministerium des Innern & Bundesministerium der Justiz (2001). *Erster Periodische Sicherheitsbericht*. Gremium mit Wissenschaftlern aus den Bereichen Kriminologie, Soziologie und Psychologie sowie Vertretern des Bundeskriminalamtes, des Statistischen Bundesamtes und der Kriminologische Zentralstelle. Berlijn: BMJ.
- Burgers, J. & Engbersen, G. (Red.). (1999). *De ongekende stad I. Illegale vreemdelingen in Rotterdam*. Amsterdam: Boom.
- Castels, S. & Miller, M.J. (1993). *The age of migration. International population movements in the modern world*. London: Macmillan Press.
- Castels, S. & Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. New York: Palgrave.
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (COA). (1997). *Fifth European Conference on the reception of asylum seekers*. Tweejaarlijkse Europese conferentie met overheidsorganisaties, deskundigen en ngo's op het gebied van de opvang van asielmigranten in EU-lidstaten en andere Europese landen. Organisator: Nederland (ongepubliceerd verslag).
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers (2001). *Verslag bezoek regio-directeuren aan de opvang van asielzoekers in Denemarken* (ongepubliceerd verslag).
- Cohen, R. (1991). East - West and European migration in a global context. *New Community*. 18 (1), 9-26.
- Commission for Racial Equality and Refugee Council (1996). *Poverty and prejudice*. Asylum and Immigration Research Project. The Refugee Council.
- Dietz, F.J., Heijman, W.J.M. & Kroese, E.P. (1996). *Microeconomie* (derde, herziene druk). Houten: Stenfert Kroese.
- Doorn, J.J.A. van & Lammers, C.J. (1979). *Moderne sociologie. Een systematische inleiding*. (veertiende druk). Utrecht: Het Spectrum.
- Doornheim, L. & Dijkhof, N. (1995). *Toevlucht zoeken in Nederland*. WODC, ministerie van Justitie. Gouda: Quint.
- Duke, K., Sales, R. & Gregory, J. (1999). Refugee resettlement in Europe. In A. Bloch & C. Levy (Reds.) *Refugees, Citizenship in Europe*. (105-131). London: Macmillan Press.
- Dunn, W.N. (1994). *Public policy Analysis* (2nd ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Edelman, M. (1988). The construction and uses of social problems. In M. Edelman, *Constructing the political spectacle*. Chicago: the University of Chicago Press (12-36).
- Eemeren, F.H. van, Grootendorst, R. & Kruijer, T. (1981). *Argumentatietheorie* (tweede, geheel herziene druk). Utrecht: Het Spectrum.
- Eemeren, F.H. van, et al. (1991). *Argumenteren voor juristen. Het analyseren en schrijven van juridische betogen en beleidsteksten* (tweede, herziene druk). Groningen: Wolters-Noordhoff.
- Efionayi-Mäder, D. (1999). *Sozial Hilfe für Asylsuchende im europäischen Vergleich*. Neuenburg: Schweizerischen Forums für Migrationsstudien, Universität Neuenburg.
- Emmer, P. & Wansink, E. (2005). *Wegsturen of binnenlaten. 10 vragen en antwoorden over migratie*. Amsterdam: de Arbeiderspers.
- Emmet, E.R. (1981). *Logisch denken* (A. Dixon Meijering). Utrecht: Het Spectrum (oorspronkelijke uitgave 1961).
- Engbersen, G., Staring, R., Leun, J. van der, Boom, J. de, Heijden, P. van der & Cruijff, M. (2002). *Illegale vreemdelingen in Nederland*. Samenwerkingsverband tussen Risbo, Erasmusuniversiteit Rotterdam, Rijksuniversiteit Leiden en Universiteit Utrecht. Rotterdam: Risbo.
- Entzinger, H.B. (1984) *Minderhedenbeleid; dilemma's voor de overheid in Nederland en zes andere landen in Europa*. Meppel: Boom.
- Entzinger, H. & Meer, J. van der Meer (Red.) (2004). *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratiebestendige verzorgingsstaat*. Amsterdam: de Balie.
- Europa van Morgen, 1999, 29 jrg. Nr. 15 [Bijlage conclusies Tampere, 15 & 16 oktober 1999]. Periodiek van de vertegenwoordiging van de Europese Commissie in Nederland.
- European Parliament (2000). *Asylum in the EU member states*. (Working Paper). Brussel: Directorate

-
- General for Research. Civil Liberties Series.
- Eurostat (2000). *European social statistics. Migration*. Uitgave: European Commission. IGC.
- Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers (Fedasil). (2001). *Seventh European Conference on the reception of asylum seekers*. Tweejaarlijkse Europese conferentie met overheidsorganisaties, deskundigen en ngo's op het gebied van de opvang van asielmigranten in EU-lidstaten en andere Europese landen. Organisator: België (ongepubliceerd verslag).
- Fischer, F. (1980). *Politics, Values and Public Policy*. Boulder: Westview Press.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. (herdruk). Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. (1993). Policy discourse and the politics of Washington. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn*. London: Duke University Press.
- France Terre d' Asile, (1997). *Reception and accommodation of asylum seekers in Europe*. Parijs: France Terre d' Asile.
- Frissen, P.H.A. (1996). *De virtuele staat*. Schoonhoven: Academic Service.
- Geul, A. (1998). *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie. Zes beproefde methodieken van beleidsontwikkeling*. Utrecht: Lemma.
- Glasbergen, P. (1987). Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven. In P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (Red.), *Handboek beleidswetenschap* (80-93). Meppel: Boom.
- Goodin, R.E. (1982). *Political theory and public policy*. Chicago: Chicago University Press.
- Graaf, van de H. & Hoppe, R. (1996). *Beleid en Politiek* (derde druk). Bussum: Coutinho.
- Grünwald-Schindl, C.A. & Kraan-Jetten, A., (1987). Ex post-evaluatieonderzoek. In P. B. Lehning & J.B.D. Simonis (Red.), *Handboek beleidswetenschap*. Meppel: Boom.
- Hakvoort, J.L.M. (1996). *Methoden en technieken van bestuurskundig onderzoek* (tweede, gewijzigde druk). Delft: Eburon.
- Habermas, J. (1996). *Between facts and norms* (W. Rehg, vert.). (herdruk). Cambridge: Polity Press (oorspronkelijke uitgave 1992).
- Herweijer, M., Winter, H.B. & Kamminga, A. (1999). Naar een effectief terugkeerbeleid. In H.B. Winter, A. Kamminga & M. Herweijer (Red.), *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid* (103-109). Deventer: Kluwer.
- Heuvel, H. van den, (2001). Beleidsinstrumenten: naar strategisch beleid in netwerken. In T. Abma & R. In 't Veld (Red.), *Handboek beleidswetenschap* (281-291). Amsterdam: Boom.
- Hill, M. & Hupe, P. (2002). *Implementing public policy*. London: Sage Publications.
- Hoeksma, J.A. (1982). *Tussen vrees en vervolging. Een inleiding in het vluchtelingenrecht*. Assen: Van Gorcum.
- Hofstede, G.H., (1995). Principes van internationaal-vergelijkend onderzoek. In A.F.A. Korsten, A.F.M. Bertrand, P. de Jong & J.M.L.M. Soeters (Red.), *Internationaal vergelijkend onderzoek* (103-114). 's-Gravenhage: Vuga.
- Holmes, C. (1996). Introduction: migration in European history. In C. Holmes, (Eds.) *Migration in European history* (xiii-xxi). Cheltenham, Elgar Reference Collection.
- Holterman, Th., (2002). *Vreemdelingenrecht* (zesde, geheel herziene druk). Deventer: Kluwer.
- Hoogerwerf, A. (Red.). (1985). *Overheidsbeleid* (derde, herziene druk). Alphen a.d. Rijn: Samsom Uitgeverij.
- Hoogerwerf, A. (Red.). (1993). *Overheidsbeleid* (vijfde druk). Alphen a.d. Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoogerwerf, A. (1993). Beleid, processen en effecten. In A. Hoogerwerf (Red.), *Overheidsbeleid* (vijfde druk). (17-34). Alphen a.d. Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Hoppe, R., (1987). Veertig jaar minderhedenbeleid. Van onbedoelde beleidsevolutie tot gefrustreerde beleidsopvolging. In R. Hoppe (Red.), *Etniciteit, politiek en beleid in Nederland* (23-70). Amsterdam: Vuga.
- Hoppe, R. & Peterse, A. (Red.). (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. Den Haag: Elsevier.
- Hout W. & Sie Dhian Ho, (Red.). (1997). *Aanpassing onder druk? Nederland en de gevolgen van de internationalisering*. Assen: Van Gorcum.
- INDirect (1994). 'Nederland moet internationaler denken'. [Interview met hoogleraar asielrecht

-
- professor G. Goodwin-Gill]. (12), 6-10. Uitgave: personeelsblad van de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND).
- Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North-America and Australia (IGC). (1995). *Summary description of asylum procedures in states in Europe, North-America and Australia*. Geneve: Secretariat of the IGC.
- Intergovernmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North-America and Australia (IGC). (1997). *Summary description of asylum procedures in states in Europe, North-America and Australia*. Geneve: Secretariat of the IGC.
- International Organization for Migration. (2002). *The migration-development nexus: evidence and policy options*. (IOM Migration Research Series).
- In 't Veld, R.J. & Verhey, A.J.M. (2000). Willens en wetens: over de verhouding tussen waarden, kennisproductie en kennisbenutting in het milieubeleid. In R.J. In't Veld (Red.), *Willens en wetens* (105-142). Raad voor ruimtelijk, milieu- en natuuronderzoek. Utrecht: Lemma.
- Jackson, J.H. & Page Moch, L. (1989). Migration and the social history of modern Europe. *Historical Methods*, 22 (1), 27-35.
- Jager, H. de & Mok, A.L. (1983). *Grondbeginselen der sociologie. Gezichtspunten en begrippen* (achtste herziene druk). Leiden: Stenfert Kroese.
- Joldersma, F. (1992). De analyse van het beleidsprobleem In A. Hoogerwerf (Red.), *Het ontwerpen van beleid* (50-64). Alphen a.d. Rijn : Samsom Tjeenk Willink.
- Koch, K. (1993). *Over staat en statenvorming*. Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden.
- Kommission Zuwanderung (2001). *Zuwanderung gestalten, Integration fördern*. Unabhängige Kommission 'Zuwanderung'. Uitgave: Berlijn: Bundesministerium des Innern.
- Audit Commission (2000). *Another Country*. (rapport, samenvatting en briefing). London: The Audit Commission.
- Kooijmans, P.H. (2002). *Internationaal publiekrecht in vogelvlucht* (negende druk). Deventer: Kluwer.
- Korsten, A.F.A., Bertrand, A.F.M, de Jong, P. & Soeters, J.M.L.M. (red.) (1995). *Internationaal vergelijkend onderzoek*. 's-Gravenhage: Vuga.
- Kritz, M.M. (2001). Population growth and international migration: is there a link? In A.R. Zolberg & P.M. Benda (Eds.), *Global migrants, global refugees. Problems and Solutions* (19-41). New York: Berghahn Books.
- Landelijke Commissie Medische Aspecten van het Vreemdelingenbeleid (2004). *Medische aspecten van het vreemdelingenbeleid*. Uitgave: LCMAV, Ministerie van VWS & Ministerie van Justitie.
- Liebaut, F. & Blichfeldt Johnsen, T. (2000). *Legal and social conditions for asylum seekers and refugees in Western European Countries*. Uitgave: Copenhagen, Danish Refugee Council.
- Lindblom, Ch. E. (1967). Still muddling, not yet through, *Public Administration Review*. 39, 517-526.
- Hein C., (1998). Asielbeleid in Italië. *Europees Periodiek*. 8-9.
- Lips, M. (2001). De beleidstheorie vanuit diverse wetenschaps- en beleidspraktijken. In T. Abma & R. In 't Veld (Red), *Handboek beleidswetenschap* (271-280). Amsterdam: Boom.
- Leurdijk, J.H. (1987). De analyse van de wereldsamenleving. In R.B. Soetendorp & A. van Staden (Red.), *Internationale betrekkingen in perspectief* (37-64). Utrecht: Het Spectrum.
- Levy, C. (1999). European asylum and refugee policy after the Treaty of Amsterdam: the birth of a new regime. In A. Bloch & C. Levy (Reds.), *Refugees, Citizenship in Europe*. (12-50). London: Macmillan Press.
- Loescher, G. (2001). Protection and humanitarian action in the post-Cold War era. In A.R. Zolberg & P.M. Benda (Eds.), *Global migrants, global refugees. Problems and Solutions* (171-205). New York: Berghahn Books.
- Lucassen, J. & Penninx, R. (1999). *Nieuwkomers, nakomelingen, Nederlanders* (derde druk). Amsterdam: Het Spinhuis.
- Maarse, J.A.M. (1993). De uitvoering van overheidsbeleid. In Hoogerwerf, A. (red.), *Overheidsbeleid* (vijfde druk) (144-160). Alphen a.d. Rijn: Samsom Uitgeverij H.D. Tjeenk Willink.
- March, J.G. (1994). *A primer on decision making. How decisions happen*. New York: The Free Press.
- Martin, Ph. L. & Taylor, J.E. (2001). Managing Migration. In A.R. Zolberg & P.M. Benda (Eds.), *Global migrants, global refugees. Problems and Solutions* (95-120). New York: Berghahn Books.
- Migratieinfo (2003). *Terugkeer neemt toe*. 9 (1) 4-9. Uitgave Internationale Organisatie voor

-
- Immigratie (IOM).
- Migratieinfo (2004). *Forse stijging vrijwillige terugkeer in 2003*. 10 (1) 2-6. Uitgave Internationale Organisatie voor Immigratie (IOM).
- Minderhoud, P. (2004). Het immigratiebeleid. In H. Entzinger & J. van der Meer (Red.) (2004), *Grenzeloze solidariteit. Naar een migratiebestendige verzorgingstaat* (11-25). Amsterdam: de Balie.
- Ministry of Interior of Hungary (1999). *Sixth European Conference on the reception of asylum seekers*. Tweejaarlijkse Europese conferentie met overheidsorganisaties, deskundigen en ngo's op het gebied van de opvang van asielmigranten in EU-lidstaten en andere Europese landen. Organisator: Hongarije (ongepubliceerd verslag).
- Muus, Ph. (1993). *Internationale migratie naar Europa*. Amsterdam: SUA
- Muus, Ph. (2001). Internationale migratie en de Europese Unie. In S. Poldervaart, H. Willemse & J. W. Schilt (Red.), *Van hot naar her. Nederlandse migratie vroeger, nu en morgen* (68-86). Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Muus, Ph. (2001). International migration: trends and consequences. In *European Journal on Criminal Policy and Research* (Vol. 9-2001). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- NPS/VARA/VPRO (2003). [t.v. interview met P. Emmer, hoogleraar migratiegeschiedenis]. *Buitenhof*.
- NPS/VARA/VPRO (2004). [t.v. interview met migratiedeskundige H. Entzinger en econoom A. van der Zwan]. *Buitenhof*.
- Parsons, W. (1995). *Public policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis* (herdruk, 1997). Cheltenham: Edward Elgar.
- PLS Ramboll Management (2001). *Study on the legal framework and administrative practices in the Member States of the European Communities regarding reception conditions for persons seeking international protection*. Uitgave: Directorate-General for Justice and Homeaffairs, European Community.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2000). *Public management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pröpper, I.M.A.M & Bleijenbergh, I.L. (1995). *Argumenteren in politiek en bestuur. Een leidraad voor doeltreffend discussiëren*. Alphen a.d.Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Ringeling, A.B. (1987). De instrumenten van beleid. In P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (Red.), *Handboek beleidswetenschap* (105-115). Meppel: Boom.
- Ringeling, A.B. (1993). *Het imago van de overheid*. Den Haag: Vuga.
- Ringeling, A.B. (1996). De toepassingsgerichtheid van de bestuurskunde. In G. Alberts (Red.), *Beleidswetenschap en praktijk I. De stand van het onderzoek in Nederland* (85-104). Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Roodenburg, H., Euwals, R. & Rele, H. ter, (2003). *Immigration and the Dutch Economy*. Den Haag: Centraal Plan Bureau (CPB).
- Rusinovic, K., Leun, J. van der, Chessa, T., Weltevrede, A., Engbersen, G. & Vos, J. (2002). *Nieuwe vangnetten in de samenleving. Over problemen en dilemma's in de opvang van kwetsbare groepen*. Erasmus Universiteit Rotterdam, Risbo.
- Russett, B. & Starr, H. (1989). *World politics. The menu for choice* (3rd ed.). New York: W.H. Freeman & Comp.
- Salt, J., Clarke, J. & Schmidt, S. (2000). *Patterns and trends in international migration in Western Europe*. Eurostat.
- Schans, W. van den, (2001). Europees asiel- en migratiebeleid. In S. Poldervaart, H. Willemse & J. W. Schilt (Red.), *Van hot naar her. Nederlandse migratie vroeger, nu en morgen* (87-105). Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Schön, D.A. & Rein, M. (1994). *Frame reflection. Toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Schmeidl, S. (2001). Conflict and forced migration: a quantitative review, 1964-1995. In A.R. Zolberg & P.M. Benda (Eds.), *Global migrants, global refugees. Problems and Solutions* (62-94). New York: Berghahn Books.
- Segers, J.H.G. (1983). *Sociologische onderzoeksmethoden; deel I* (derde, herziene druk). Assen: Van Gorcum.

- Segal, A. (1993). *An atlas of international migration*. London: Hans Zell Publishers.
- Simon, H.A. (1997). Models of Bounded Rationality. *Empirically Grounded Economic Reason*, 3, 292-298.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2000). *Sociaal en Cultureel Rapport; Nederland in Europa*, Den Haag: SCP.
- Soetendorp, R.B. & Staden, A. van, (1987). *Internationale betrekkingen in perspectief*. Utrecht: Het Spectrum.
- Soetendorp, R.B. (1987). Besluitvorming en buitenlands beleid. In R.B. Soetendorp & A. van Staden (Red.), *Internationale betrekkingen in perspectief* (103-131). Utrecht: Het Spectrum.
- Speersma, U. (2001). [interview met Emery Roe, over geschiedenis van de beleidsanalyse in de V.S. en auteur van *Narrative Policy Analysis*, 1994]. *Basis* (1) (24-27). Leiden: Research voor Beleid.
- Spijkerboer, T.P. & Vermeulen, B.P. (1995). *Vluchtelingenrecht*. Serie Migratierecht. Amsterdam: Nederlands Centrum Buitenlanders.
- Swedish Immigration Board (1991). *European Conference on reception of asylum seekers 1991*. Tweejaarlijkse Europese conferentie met overheidsorganisaties, deskundigen en ngo's op het gebied van de opvang van asielmigranten in EU-lidstaten en andere Europese landen. Organisator: Zweden (ongepubliceerd verslag).
- Tesser, P.T.M. (1999). *Rapportage Minderheden 1999*. Sociaal Cultureel Planbureau. Den Haag: Elsevier.
- Thiel, S. & Homburg, V. (2000). Organiseren met beleid. In A. Edwards L. Schaap (Red.), *Vaardigheden voor de publieke sector*. Bussum: Coutinho.
- Tilburg, W. van & Grapendaal, M. (2000). *Allochtone verdachten in 1998. Een beschrijving van de verdachtenpopulatie uit 1998 naar herkomst op basis van het HKS* (rapport dR 21/2000). Dienst Nationale Recherche Informatie, afdeling Onderzoek en Analyse. Korps Landelijke Politiediensten.
- Trappenburg, M. (1998). On entering the liberal state. *Acta Politica*, 2, 139-164.
- Tromp, B. (1995). *De wetenschap der politiek. Verkenningen* (derde druk). Leiden: DSWO Press, Rijksuniversiteit Leiden.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2000). *Reception standards for asylum seekers in the European Union*. Geneve, UNHCR.
- United Nations High Commissioner for Refugees. (2000). *The state of the world's refugees. Fifty years of humanitarian action*. (UNHCR-publicatie). Oxford University Press.
- United Nations Population Division of the Department of Economic and Social Affairs (2002). *International Migration Report 2002*. New York: United Nations.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2001, 2002, 2003, 2004, 2005). *Asylum Level & Trends*. Uitgave: UNHCR.
- Van den Doelen, F.C.J. & Klok, P.J. (1993). Beleidsinstrumenten. In A. Hoogerwerf (Red.), *Overheidsbeleid* (vijfde druk). (71-88). Alphen a.d. Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink.
- Veenkamp, T., Bentley, T. & Buonfino, A. (2003). *People flow. Managing migration in a new European Commonwealth*. Uitgave: Demos.
- VPRO (1997). *Fort Europa*. Televisie thema-uitzending over (illegale) migratie naar Europa [o.a. interviews met migratiedeskundigen Goodwin-Gill en Joly].
- VPRO (2003). *Arbeidsmigratie: probleem of oplossing*. T.v. programma Tegenlicht.
- Vught, F.A. (1987). Verklaringsmodellen bij beleidsevaluatie: de keuze tussen de rationalistische en de hermeneutische evaluatiemethodologie. In P.B. Lehning & J.B.D. Simonis (Red.), *Handboek beleidswetenschap* (154-176). Meppel: Boom.
- Weeks, J.R. (1989). *Population. An introduction to concepts and issues* (4^e ed.). Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2001). *Nederland als immigratiesamenleving*. Den Haag: SDU.
- Willems, W. (2001). De Toren van Babel. Een intieme kijk op migratiegeschiedenis. In S. Poldervaart, H. Willems & J.W. Schilt (Red.), *Van hot naar haar. Nederlandse migratie vroeger, nu en morgen* (19-31). Amsterdam: Stichting Beheer IISG.
- Winter, H.B., Kamminga, A. & Herweijer, M. (Red.) (1999). *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid*. Deventer: Kluwer.

-
- Winter, H.B. (1999). Terugkeer als onderdeel van het asielbeleid: feiten, begrippen en context. In H.B. Winter, A. Kamminga & M. Herweijer (Red.), *Een grens gesteld. Een eerste evaluatie van het Nederlandse terugkeerbeleid* (9-20). Deventer: Kluwer.
- Wood, W.B. (2001). Ecomigration: linkages between environmental change and migration. In A.R. Zolberg & P.M. Benda (Eds.), *Global migrants, global refugees. Problems and Solutions* (42-61). New York: Berghahn Books.
- Zajac, E.E. (1995). *Political economy of fairness* (69 - 110). Cambridge Massachusetts: MIT Press.
- Zolberg, A. (1989). *Vluchten voor geweld. Een analyse van het vluchtelingenvraagstuk.* (G. Pancras vert.). Amsterdam: SUA. (oorspronkelijke uitgave 1989)
- Zolberg, A.R. & Benda, P.M. (Eds.) (2001). *Global migrants, global refugees. Problems and Solutions.* New York: Berghahn Books.

Verwijzingen naar verdragen, wet- en regelgeving en beleidsnota's in de drie onderzochte landen zijn opgenomen in de eindnoten.

ASIELMIGRATIE NAAR EUROPA: PROBLEMEN, BELEID EN RESULTATEN

BIJLAGEN

Doctoraalscriptie Bestuurskunde
differentiatie Beleid en Politiek
R.J. van Ojen (188251)
Erasmusuniversiteit
Faculteit der Sociale Wetenschappen/
vakgroep Bestuurskunde
Juli, 2005

Inhoudsopgave

Bijlage I

Figuren en Tabellen bij hoofdstuk 4

Figuren

4.5	Ontwikkeling van de groei van de wereldbevolking tussen \pm 8.000 voor Chr. en 2000 a.d.	8
4.6	Onvrijwillige internationale migratie – (oorlogs)vluchtelingen en asielmigratie – tussen 1900 – 1980	9
4.7	Vrijwillige internationale migratie in het Interbellum: tussen 1919 – 1993	10
4.8	Internationale migratie tussen 1945 en 1973	11
4.9	Internationale migratie vanaf 1973	12
4.10	Asielaanvragen in Europa en de Europese Unie tussen 1985 – 1999	13
4.11	Asielaanvragen in vijftien EU-lidstaten m.n. Groot-Brittannië, Zweden, Nederland, Frankrijk en Duitsland tussen 1985-1999	13
4.12	Asielaanvragen in EU-lidstaten en andere geïndustrialiseerde landen tussen 1980 – 2003	13
4.13	Aandeel drie EU-staten in het totale aantal asielaanvragen van de EU tussen 1990 – 2002	14
4.14	Bevolkingsdichtheid 1999 per km ² in de toenmalige vijftien EU-staten	14

Tabellen

4.6	Asielmigratie als jaarlijks aandeel van nettomigratie naar en Binnen lidstaten van de Europese Unie tussen 1990 en 1997	16
4.7	Oppervlakte, bevolkingsgrootte, bevolkingsdichtheid en aandeel migranten in toenmalige vijftien EU-staten in 1996	18
4.8	Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1990 – 2002	19

Bijlage II

Grofmazige inventarisatie asiel(opvang)beleid toenmalige vijftien EU-staten gebruikt bij hoofdstuk 6

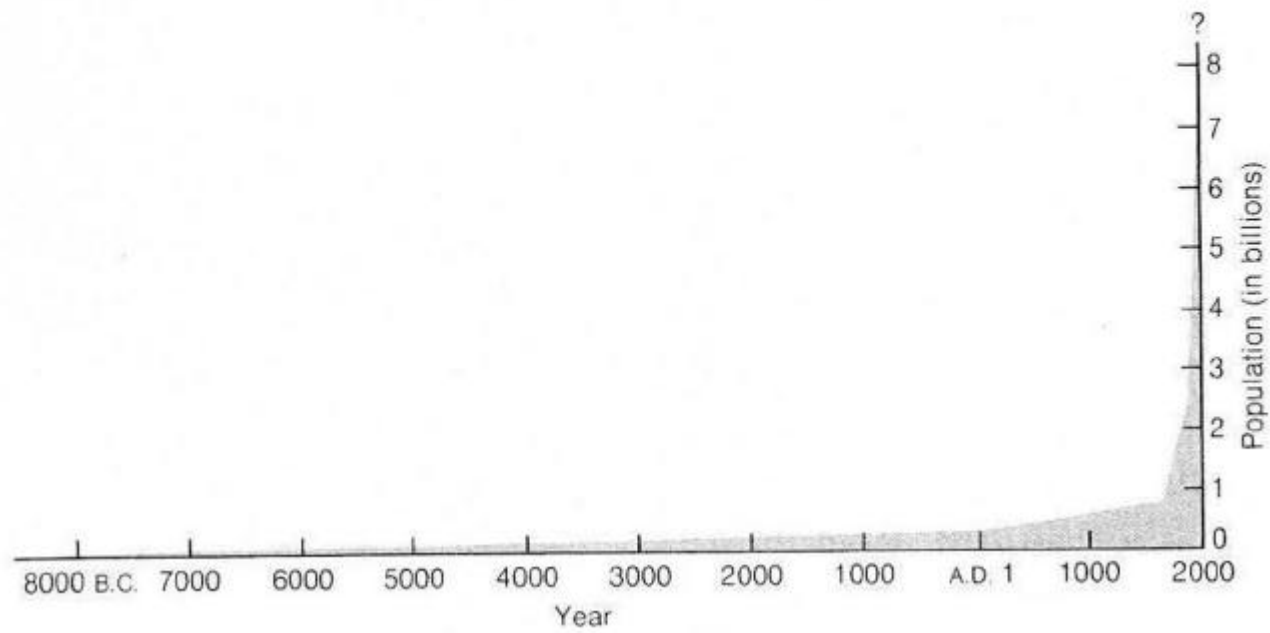
Tabel A	Dominante probleemdefinities asielmigratie in EU-staten gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1995-2002	30
Tabel B	Dominante doelen/normen/uitgangspunten asiel(opvang)beleid in EU-staten gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 - 2002	33
Tabel C	Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 – 2002	37
Tabel D	Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU- gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990- 2002	98

Bijlage III	Introductiebrief veldonderzoek	131
Bijlage IV	Vragenlijsten gebruikt bij interviews en opvragen van documenten	
	Vragenlijst Nederlands	135
	Vragenlijst Duits	151
	Vragenlijst Engels	167

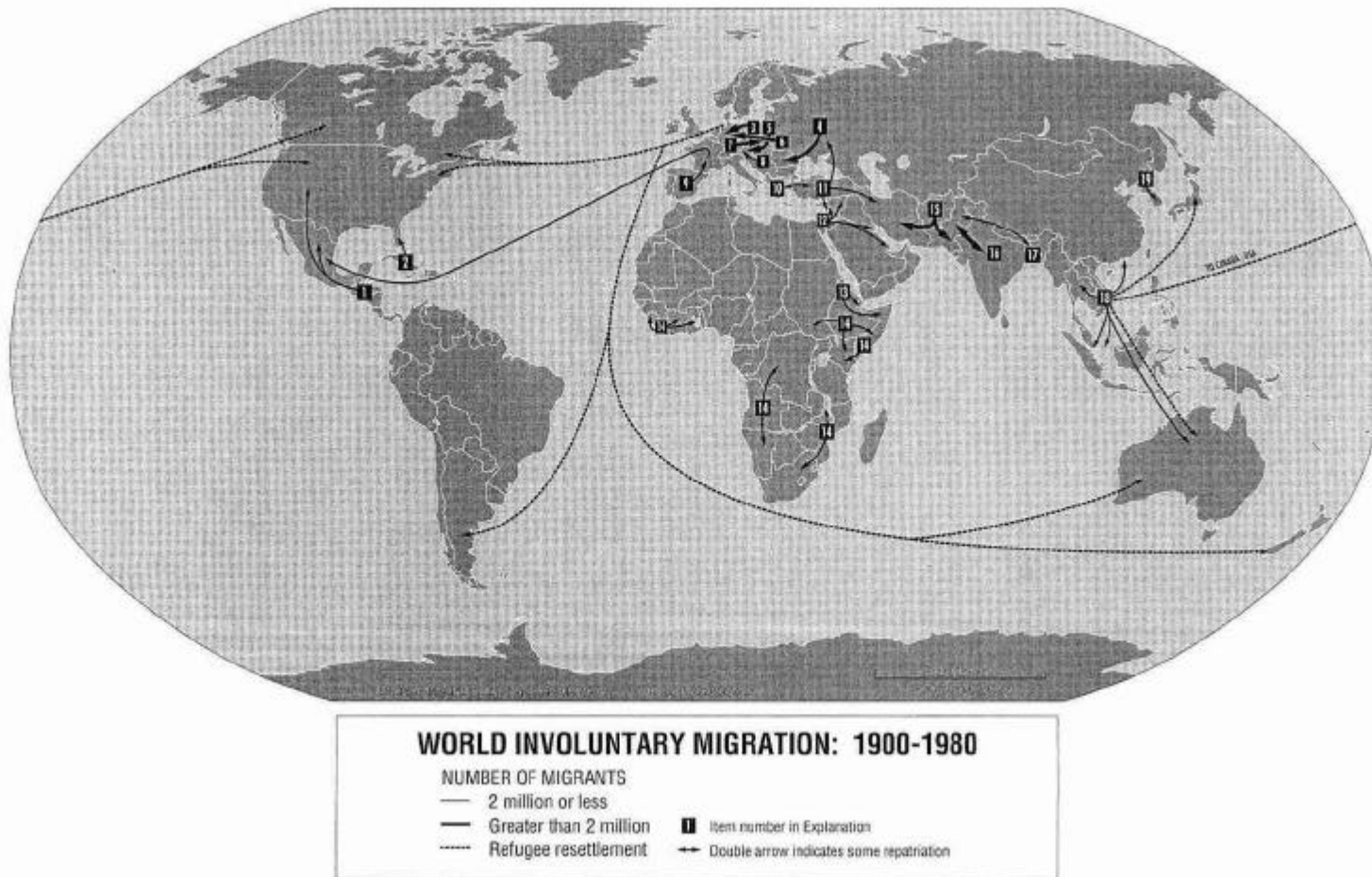
BIJLAGE I FIGUREN EN TABELLEN

FIGURE

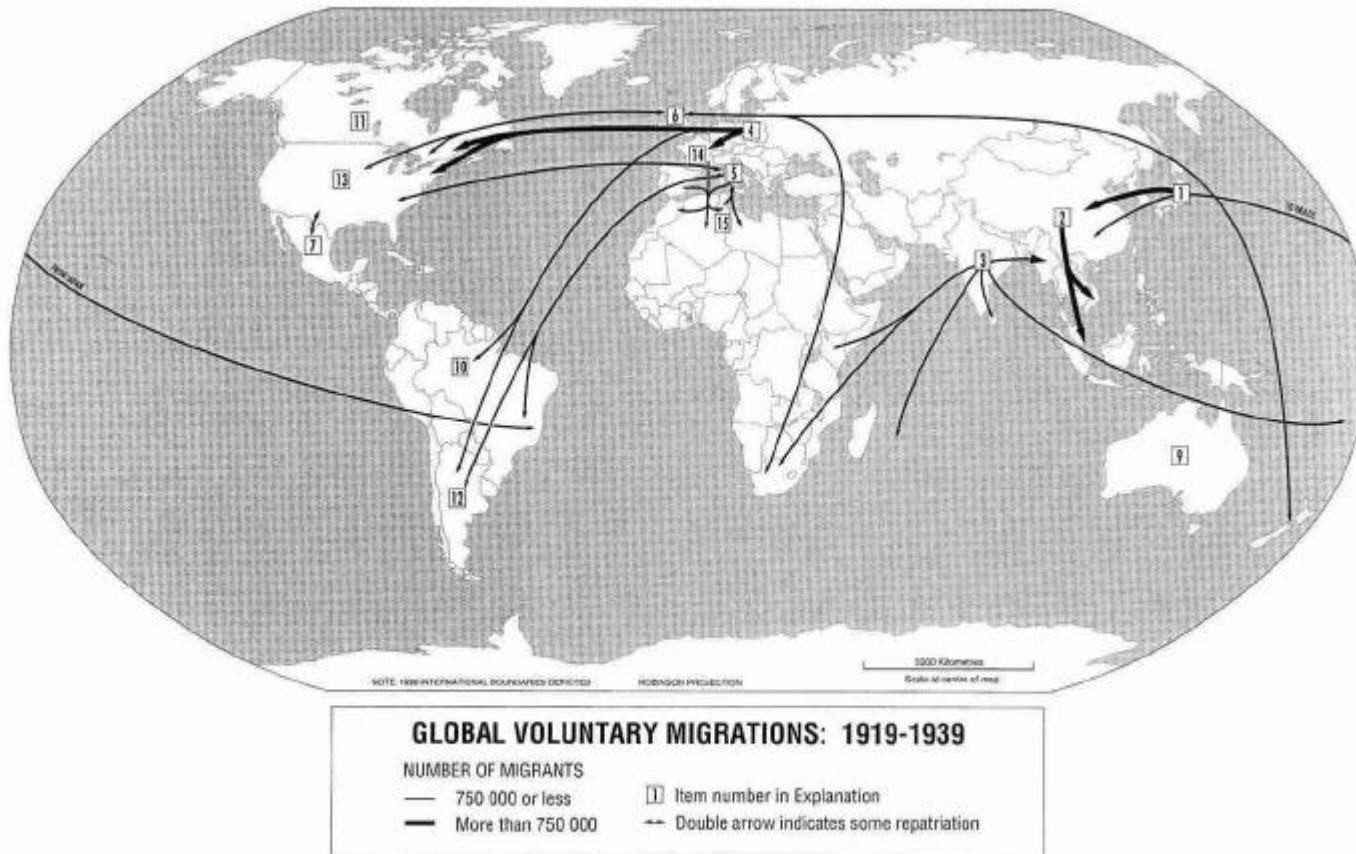
Figure 2.1 The World's Population Is Exploding in Size



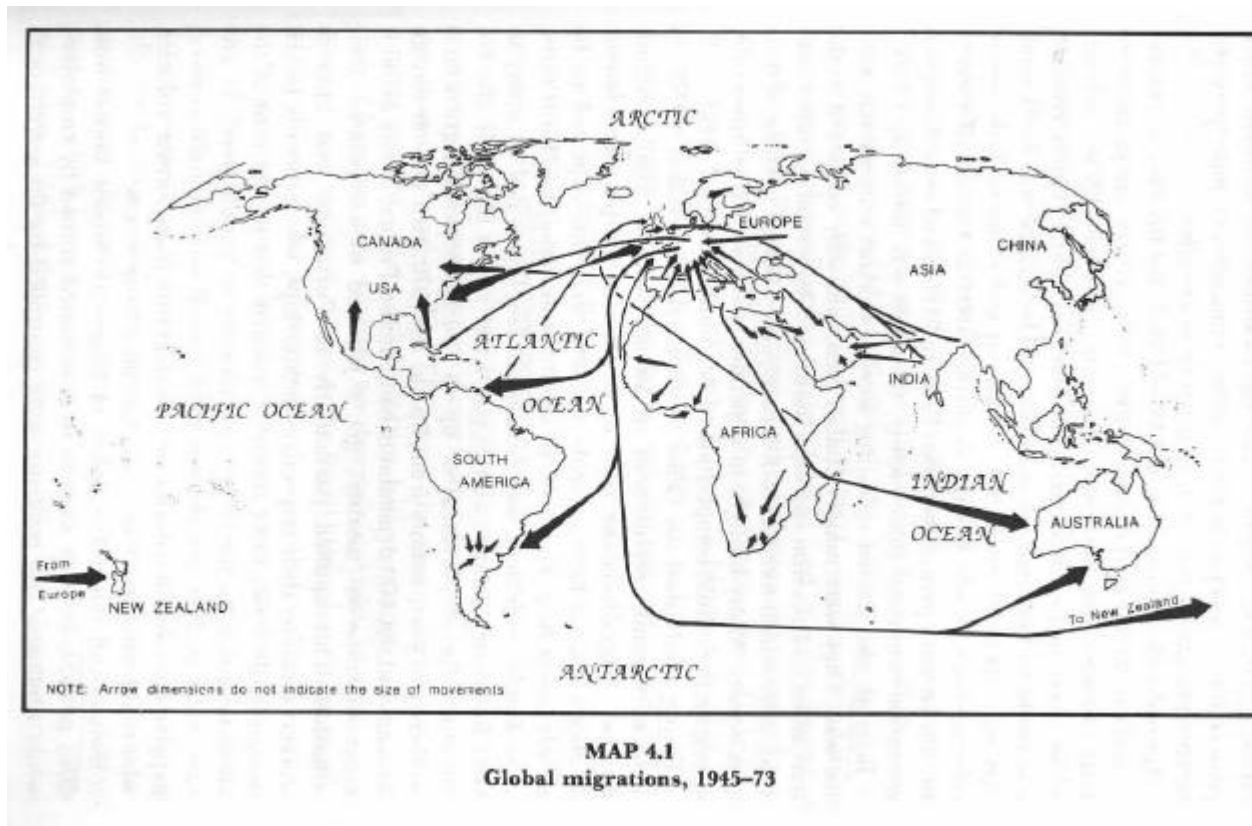
Figuur 4.5 Ontwikkeling van de groei van de wereldbevolking tussen ± 8.000 voor Chr. en 2000 a.d. (Bron:Weeks, 1989: 31)



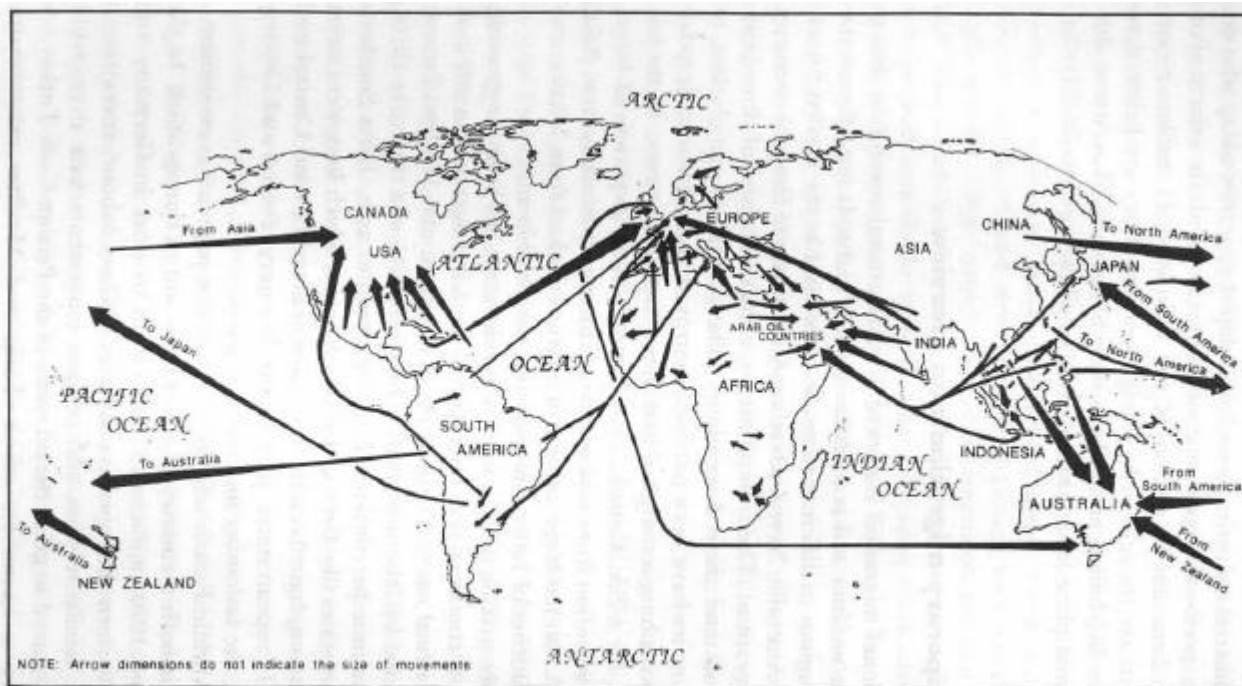
Figuur 4.6 Onvrijwillige internationale migratie – (oorlogs)vluchtelingen en asielmigratie – tussen 1900 – 1980 (Bron: Segal, 1993: 19)



Figuur 4.7 Vrijwillige internationale migratie in het Interbellum: tussen 1919 – 1939 (Bron: Segal, 1993: 19)



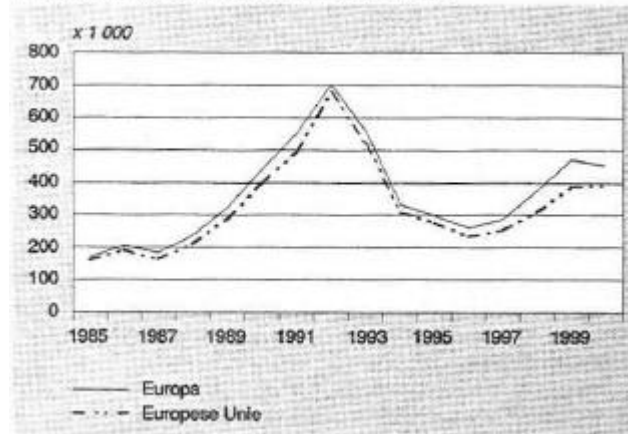
Figuur 4.8 Internationale migratie tussen 1945 en 1973 (Bron: Castels, 1993: 67)



MAP 1.1
Global migratory movements from 1973

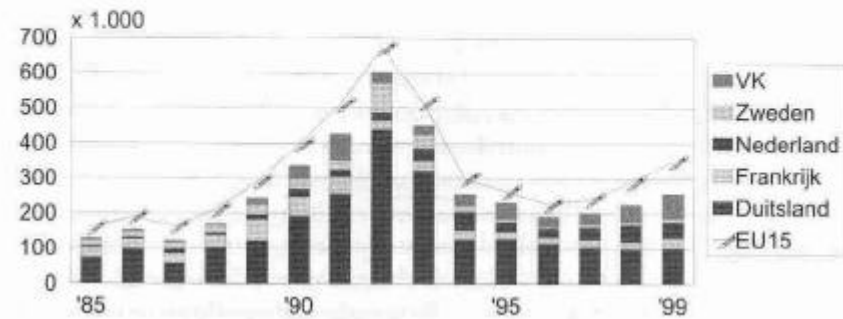
Figuur 4.9 Internationale migratie vanaf 1973 (Bron: Castles, 1993: 6)

1. Asielaanvragen in Europa en de Europese Unie



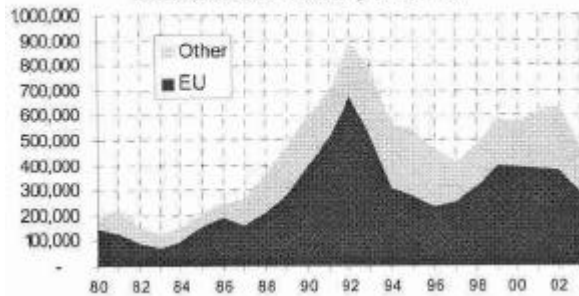
Figuur 4.10 Asielaanvragen in Europa en de Europese Unie tussen 1985 – 1999 (Bron: Nicolaas, 2001 (4): 8)

Asielverzoeken in EU15 en enkele geselecteerde landen 1985-1999



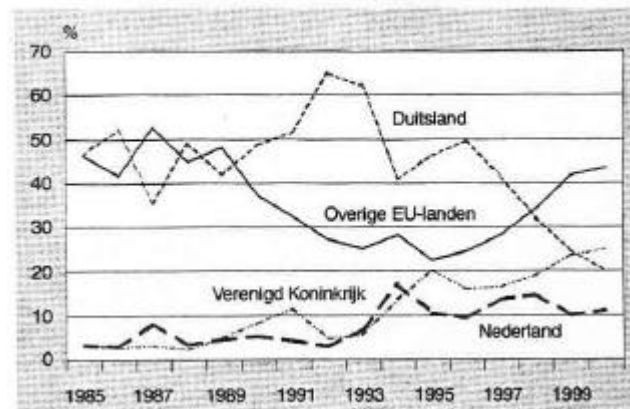
Figuur 4.11 Asielaanvragen in vijftien EU-lidstaten m.n. Groot-Brittannië, Zweden, Nederland, Frankrijk en Duitsland tussen 1985 – 1999 (Bron: Muus, 2001: 81)

Fig. 1. Annual asylum applications in 36 industrialized countries, 1980-2003



Figuur 4.12 Asielaanvragen in EU-lidstaten en andere geïndustrialiseerde landen tussen 1980 – 2003 (Bron: UNHCR, Asylum Level & Trends, 2004: 4)

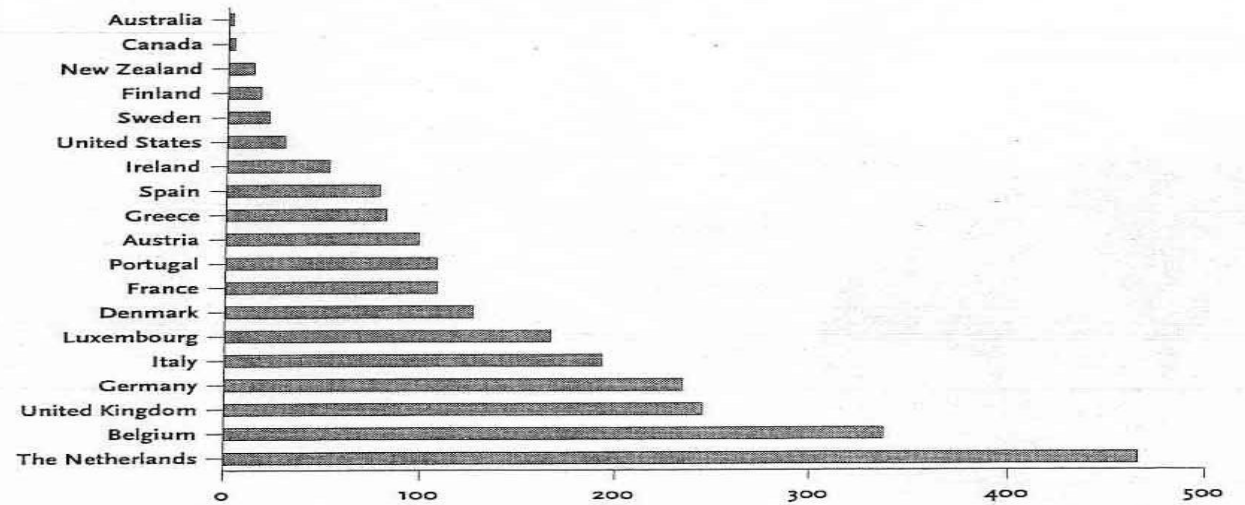
2. Aandeel van Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk in het totale aantal asielerzoekers in de Europese Unie



Figuur 4.13 Aandeel drie EU-staten in het totale aantal asielaanvragen in de EU tussen 1990-2002 (bron: Nicolaas,(4):8)

Figuur 4.14 Bevolkingsdichtheid 1999 per km² in toenmalige vijftien EU-staten (Bron: CPB, 2002: 83)

Figure 5.1 Population density in persons per square kilometre



Source: 1999 CIA World Factbook

TABELLEN

Tabel 4.6 Asielmigratie als jaarlijks aandeel van netto migratie¹ naar en binnen lidstaten van de Europese Unie tussen 1990 en 1997

Bestemmingsland	1990	(%)	1991	(%)	1992	(%)	1993	(%)	1994	(%)	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)
<i>EU-staten</i>																
België																
asiel:	13.000	(20.7)	15.200	(22.5)	17.600	(26.4)	26.900	(42.2)	14.400	(21.8)	11.400	(18.1)	12.400	(20.2)	11.800	(20.1)
netto migratie:	62.662	(100)	67.460	(100)	66.763	(100)	63.749	(100)	66.147	(100)	62.950	(100)	61.522	(100)	58.849	(100)
Denemarken																
asiel:	5.300	(13.0)	4.600	(10.6)	13.900	(32.0)	14.300	(32.9)	6.700	(14.9)	5.100	(8.7)	5.900	(10.8)	5.100	(10.2)
netto migratie:	40.715	(100)	43.567	(100)	43.377	(100)	43.400	(100)	44.961	(100)	63.187	(100)	54.445	(100)	50.105	(100)
Duitsland																
asiel:	193.100	(11.7)	256.100	(21.4)	438.200	(29.2)	322.600	(25.3)	127.200	(11.8)	127.900	(11.7)	116.400	(12.1)	104.400	(12.4)
netto migratie:	1.651.593	(100)	1.198.978	(100)	1.502.198	(100)	1.277.408	(100)	1.082.553	(100)	1.096.048	(100)	959.691	(100)	840.633	(100)
Finland																
asiel:	2.700	(19.9)	2.100	(11.1)	3.600	(24.7)	2.000	(13.5)	840	(7.2)	850	(7.0)	710	(5.3)	970	(7.2)
netto migratie:	13.558	(100)	19.001	(100)	14.554	(100)	14.795	(100)	11.611	(100)	12.222	(100)	13.294	(100)	13.564	(100)
Frankrijk																
asiel:	54.800		47.400		28.900		27.600		26.000		20.200		17.400		21.400	
netto migratie:	- ²		-		-		-		-		-		-		-	
Griekenland																
asiel:	6.200	(14.8)	2.700	(11.1)	1.900	(5.9)	810	(2.9)	1.300		1.300		1.600		4.400	
netto migratie:	42.021	(100)	24.346	(100)	32.133	(100)	27.472	(100)	-		-		-		-	
Groot-Brittannië																
asiel:	26.200	(9.8)	44.800	(20.7)	24.600	(11.4)	22.400	(10.7)	32.800	(13.1)	44.000	(18.1)	29.600	(11.2)	32.500	(11.4)
netto migratie:	267.000	(100)	267.000	(100)	216.000	(100)	209.000	(100)	253.000	(100)	245.000	(100)	258.000	(100)	285.000	(100)
Ierland																
asiel:	60	(0.2)	30	(0.1)	40	(0.1)	90	(0.3)	360	(1.2)	420	(1.3)	1.200	(3.1)	3.900	(8.9)
netto migratie:	33.300	(100)	33.300	(100)	40.700	(100)	34.700	(100)	30.100	(100)	31.200	(100)	39.200	(100)	44.000	(100)
Italië																
asiel:	4.800	(2.9)	26.500	(20.9)	6.000	(5.3)	1.600	(1.6)	1.800	(1.8)	1.700	(1.7)	680	(0.4)	1.900	
netto migratie:	166.754	(100)	126.935	(100)	113.916	(100)	100.401	(100)	99.105	(100)	99.710	(100)	171.967	(100)	-	

¹ Cijfers afkomstig van Eurostat 2000:34-38

² De 'blanks' in deze tabellen houden in dat gegevens over het betreffende aspect onbekend zijn

Tabel 4.6 (vervolg) Asielmigratie als aandeel van netto-migratie naar en binnen lidstaten van de Europese Unie tussen 1990 en 1997

Bestemmingsland	1990	(%)	1991	(%)	1992	(%)	1993	(%)	1994	(%)	1995	(%)	1996	(%)	1997	(%)
<i>EU-staten</i>																
Luxemburg ³																
asiel:	114	(1.1)	238	(2.2)	120	(1.1)	225	(2.3)	260	(2.6)	280	(2.7)	263	(2.6)	433	(4.2)
netto migratie:	10.281	(100)	10.913	(100)	10.996	(100)	9.857	(100)	10.030	(100)	10.325	(100)	10.027	(100)	10.423	(100)
Nederland																
asiel:	21.200	(18.1)	21.600	(18.1)	20.300	(17.4)	35.400	(32.0)	52.600	(57.1)	29.300	(30.5)	22.200	(20.4)	34.400	(31.3)
netto migratie:	117.350	(100)	120.249	(100)	116.926	(100)	110.559	(100)	92.143	(100)	96.099	(100)	108.749	(100)	109.860	(100)
Oostenrijk																
asiel:	22.800		27.300		16.200		4.700		5.100		5.900		7.000	(10.0)	6.700	(9.6)
netto migratie:	-		-		-		-		-		-		69.930	(100)	70.122	(100)
Portugal																
asiel:	80		260		690		2.100		770		450		270		250	
netto migratie:	-		-		-		-		-		-		-		-	
Spanje																
asiel:	8.600	(25.3)	8.100	(33.3)	11.700	(30.1)	12.600	(38.2)	12.000	(35.2)	5.700	(15.8)	4.700	(15.7)	5.000	(8.6)
netto migratie:	33.966	(100)	24.320	(100)	38.882	(100)	33.026	(100)	34.123	(100)	36.092	(100)	29.895	(100)	57.877	(100)
Zweden																
asiel:	29.400	(49.1)	27.400	(55.1)	84.000	(185.2)	37.600	(60.8)	18.600	(22.2)	9.000	(19.6)	5.800	(14.5)	9.700	(21.6)
netto migratie:	60.048	(100)	49.731	(100)	45.348	(100)	61.872	(100)	83.598	(100)	45.887	(100)	39.895	(100)	44.818	(100)

Bron: Eurostat; European Social Statistics/Migration, 2000:34-38

Tabel 4.7 Oppervlakte, bevolkingsgrootte, bevolkingsdichtheid en aandeel migranten in toenmalige vijftien EU -staten in 1996

EU-lidstaat	Oppervlakte km ²	Bevolkingsgrootte (x 1000)	Bevolkingsdichtheid per km ²	% Buitenlanders van totale bevolking
België	30.519 (14)	10.170 (8)	333 (2)	9.0 (3.7)
Denemarken	43.077 (12)	5.249 (12)	122 (7)	4.2 (2.9)
Duitsland	356.978 (4)	83.536 (1)	234 (3)	8.8 (6.4)
Finland	338.145 (5)	5.105 (13)	15 (14)	1.3 (1.0)
Frankrijk	543.965 (1)	57.981 (3)	107 (8)	6.3 (-)
Griekenland	131.990 (8)	10.538 (7)	80 (10)	- (1.0)
Groot-Brittannië	244.101 (7)	58.489 (2)	240 (4)	3.4 (2.1)
Ierland	70.284 (11)	3.566 (14)	51 (12)	2.7 (0.6)
Italië	301.268 (6)	57.460 (4)	191 (5)	1.7 (1.0)
Luxemburg	2.586 (15)	.415 (15)	160 (6)	33.4 (3.1)
Nederland	41.526 (13)	15.568 (6)	375 (1)	5.0 (3.7)
Oostenrijk	83.853 (10)	8.023 (11)	96 (9)	9.0 (-)
Portugal	92.389 (9)	9.865 (9)	107 (8)	1.7 (1.2)
Spanje	505.992 (2)	39.181 (5)	77 (11)	1.2 (0.6)
Zweden	449.964 (3)	8.900 (10)	20 (13)	5.2 (4.1)

Nota: Eigen bewerking. Data hebben betrekking op het jaar 1996. De getallen tussen haakjes verwijzen respectievelijk naar de rangorde in grootte van de landoppervlakte, bevolkingsomvang en bevolkingsdichtheid van de toenmalige vijftien EU-staten. De laatste categorie betreft het percentuele aandeel van de immigrantenbevolking in de totale bevolking van een EU-lidstaat. In deze categorie zijn het aantal migranten die de nationaliteit van het immigratieland bezitten en het aantal genaturaliseerde migranten niet meegerekend. De percentages achter haakjes betreft het aandeel migranten uit een niet -Europees werelddeel.

Bron: Boschatlas (1998), Eurostat (2000) en Castels (2000).

Tabel 4.8 Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

België

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992 ⁴	Zaire	Roemenië	v.Joegoslavië	India	Ghana
1993	Roemenië	Zaire	India	Bulgarije	Pakistan
1994	Zaire	v.Joegoslavië	Roemenië	India	Pakistan
1995	v.Joegoslavië	Zaire	Roemenië	Turkije	Armenië
1996	v.Joegoslavië	Armenië	Zaire	Roemenië	Turkije
1997	v.Joegoslavië	Congo (Zaire)	Albanië	Roemenië	Armenië
1999	v.Joegoslavië	Roemenië	Armenië	Congo (Zaire)	Oekraïne
2000	v.Joegoslavië	Rusland	Iran	Albanië	Oekraïne
2001	Rusland	v.Joegoslavië	Algerije	Congo (Zaire)	Iran
2002	Congo (Zaire)	v.Joegoslavië	Rusland	Turkije	Algerije

Denemarken

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	v.Joegoslavië	Somalië	Sri Lanka	Iran	Rusland
1993	v.Joegoslavië	Somalië	Irak	Rusland	Afghanistan
1994	Somalië	v.Joegoslavië	Irak	Sri Lanka	Roemenië
1995	Somalië	v.Joegoslavië	Irak	Afghanistan	Sri Lanka
1996	Somalië	Irak	v.Joegoslavië	Sri Lanka	Afghanistan
1997 ⁵	Somalië	Irak	v.Joegoslavië	Afghanistan	Iran
1999 ⁶	Irak	v.Joegoslavië	Slowakije	Afghanistan	Somalië
2000	Irak	v.Joegoslavië	Afghanistan	Somalië	Iran
2001	v.Joegoslavië	Irak	Afghanistan	Somalie	Iran
2002	v.Joegoslavië	Afghanistan	Irak	Somalie	Rusland

⁴ Cijfers 1992 - 1996 zijn gebaseerd op IGC,1997:410-414; cijfers over 1990, 1991 en 1998 konden niet gevonden worden.

⁵ Cijfers 1997 zijn gebaseerd op Eurostat,2000:166-167

⁶ Cijfers 1999-2002 zijn gebaseerd op UNHCR, 2001 en 2003 respectievelijk 'Asylum Trends in Europe,2000' en 'Asylum Applications Lodged in Industrialized Countries:Levels and Trends,2000-2002'

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Duitsland

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	v.Joegoslavië	Roemenië	Bulgarije	Turkije	Vietnam
1993	v.Joegoslavië	Roemenië	Bulgarije	Turkije	Algerije
1994	v.Joegoslavië	Turkije	Roemenië	Afghanistan	Sri Lanka
1995	v.Joegoslavië	Turkije	Afghanistan	Irak	Sri Lanka
1996	Turkije	v.Joegoslavië	Irak	Afghanistan	Iran
1997	v.Joegoslavië	Turkije	Irak	Afghanistan	Sri Lanka
1999	v.Joegoslavië	Turkije	Irak	Afghanistan	Iran
2000	v.Joegoslavië	Irak	Turkije	Afghanistan	Iran
2001	Irak	v.Joegoslavië	Turkije	Afghanistan	Rusland
2002	Irak	Turkije	v.Joegoslavië	Rusland	Afghanistan

Finland

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	v.Joegoslavië	Somalië	Zaire	Roemenië	Turkije
1993	v.Joegoslavië	Rusland	Irak	Somalië	Zaire
1994	Somalië	Rusland	v.Joegoslavië	Iran	Irak
1995	Somalië	Rusland	Irak	Iran	v.Joegoslavië
1996	Somalië	Irak	Rusland	v.Joegoslavië	Sri Lanka
1997	v.Joegoslavië	Somalië	Irak	Rusland	Turkije
1999	Slowakije	Polen	Rusland	v.Joegoslavië	Turkije
2000	Slowakije	v.Joegoslavië	Rusland	Oekraïne	Turkije
2001	Rusland	v.Joegoslavië	Oekraïne	Irak	Turkije
2002	Roemenië	v.Joegoslavië	Rusland	Turkije	Irak

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Frankrijk

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	Sri Lanka	Zaire	v.Joegoslavië	Roemenië	China
1993	Sri Lanka	Roemenië	v.Joegoslavië	Zaire	Turkije
1994	Roemenië	Zaire	Sri Lanka	v.Joegoslavië	China
1995	Roemenië	Algerije	Turkije	China	Zaire
1996	Roemenië	China	Sri Lanka	Turkije	Zaire
1997	Roemenië	Sri Lanka	Turkije	Congo (Zaire)	v.Joegoslavië
1999	China	v.Joegoslavië	Congo (Zaire)	Turkije	Sri Lanka
2000	China	Turkije	Congo (Zaire)	v.Joegoslavië	Sri Lanka
2001	Turkije	Congo (Zaire)	China	Algerije	Haïti
2002	Turkije	Congo	Mauretanië	Algerije	China

Griekenland

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-
1997	Irak	Turkije	Iran	Afghanistan	Algerije
1999	Irak	Turkije	Afghanistan	Iran	Bangladesh
2000	Irak	Turkije	Afghanistan	Pakistan	Iran
2001	Irak	Afghanistan	Turkije	Pakistan	Iran
2002	Irak	Afghanistan	Iran	Pakistan	Turkije

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Groot-Brittannië

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	v.Joegoslavië	Sri Lanka	Turkije	Pakistan	Ghana
1993	Sri Lanka	v.Joegoslavië	Ghana	Turkije	Somalië
1994	Nigeria	Sri Lanka	Turkije	Ghana	India
1995	Nigeria	Somalië	India	Pakistan	Sri Lanka
1996	Nigeria	India	Pakistan	Somalië	Turkije
1997	Somalië	v.Joegoslavië	China	Sri Lanka	Pakistan
1999	v.Joegoslavië	Somalië	Sri Lanka	Rusland	Afghanistan
2000	v.Joegoslavië	Irak	Sri Lanka	Afghanistan	Iran
2001	Afghanistan	Irak	Somalië	Sri Lanka	Turkije
2002	Irak	Zimbabwe	Afghanistan	Somalië	China

Ierland

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-
1999	Roemenie	Nigeria	Polen	v.Joegoslavië	Moldavië
2000	Nigeria	Roemenië	Congo (Zaire)	Rusland	Algerije
2001	Nigeria	Roemenië	Moldavië	Oekraïne	Rusland
2002	Nigeria	Roemenië	Moldavië	Zimbabwe	Oekraïne

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Italië

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	Roemenië	Somalië	Bulgarije	Albanië	v.Joegoslavië
1993	Roemenië	Bulgarije	Albanie	v.Joegoslavië	Turkije
1994	Roemenië	Iran	v.Joegoslavië	Irak	Zaire
1995	Roemenië	Irak	Soedan	Iran	Ethiopië
1996	Irak	Ethiopië	Zaire	Iran	Soedan
1997	-	-	-	-	-
1999	-	-	-	-	-
2000	Irak	Turkije	Afghanistan	Roemenië	Sri Lanka
2001	Irak	v.Joegoslavië	Turkije	Sri Lanka	Roemenië
2002	Sri Lanka	Irak	v.Joegoslavië	Turkije	Pakistan

Luxemburg

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-
1999	v.Joegoslavië	Albanië	Rusland	-	-
2000	v.Joegoslavië	Albanië	Slowakije	Rusland	Afghanistan
2001	v.Joegoslavië	Rusland	Albanië	Turkije	Algerije
2002	v.Joegoslavië	Rusland	Albanië	Irak	Algerije

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Nederland

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	v.Joegoslavië	Somalië	Iran	Sri Lanka	Roemenië
1993	v.Joegoslavië	Somalië	Irak	Iran	Sri Lanka
1994	v.Joegoslavië	Iran	Somalië	Irak	Roemenië
1995	v.Joegoslavië	Somalië	Iran	Irak	Afghanistan
1996	Irak	Afghanistan	v.Joegoslavië	Iran	Somalië
1997	Irak	Afghanistan	v.Joegoslavië	Sri Lanka	Somalië
1999	v.Joegoslavië	Afghanistan	Irak	Somalië	Azerbeidjan
2000	v.Joegoslavië	Afghanistan	Irak	Iran	Turkije
2001	Angola	Afghanistan	Sierra Leone	v.Joegoslavië	Iran
2002	Angola	Sierra Leone	Afghanistan	Irak	v.Joegoslavië

Oostenrijk

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-
1999	v.Joegoslavië	Iran	Afghanistan	Irak	India
2000	Afghanistan	Iran	India	Irak	v.Joegoslavië
2001	Afghanistan	v.Joegoslavië	Irak	Turkije	India
2002	v.Joegoslavië	Irak	Afghanistan	Turkije	India

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Portugal

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-
1995	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-
1997	-	-	-	-	-
1999	Sierra Leone	v.Joegoslavië	Angola	Nigeria	Guinee-Bissau
2000	Sierra Leone	Rusland	Nigeria	Angola	Congo (Zaire)
2001	Angola	Sierra Leone	Afghanistan	Congo (Zaire)	Roemenië
2002	Angola	Sierra Leone	Rusland	Roemenië	Sri Lanka

Spanje

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	Roemenië	China	Peru	Cuba	Irak
1995	Roemenië	Iran	Algerije	Pakistan	Turkije
1996	Roemenië	Iran	Liberia	Nigeria	Armenië
1997	Roemenië	Nigeria	Liberia	Algerije	Armenië
1999	Algerije	Roemenië	Armenië	Sierra Leone	v.Joegoslavië
2000	Colombia	Sierra Leone	Nigeria	Roemenië	Rusland
2001	Colombia	Nigeria	Sierra Leone	Rusland	Roemenië
2002	Nigeria	Colombia	Algerije	Sierra Leone	Congo (Zaire)

Tabel 4.8 (vervolg) Meest frequent vertegenwoordigde herkomstlanden in asielaanvragen in vijftien EU-staten tussen 1992 - 2002

Zweden

	herkomstland 1	herkomstland 2	herkomstland 3	herkomstland 4	herkomstland 5
1992	-	-	-	-	-
1993	-	-	-	-	-
1994	v.Joegoslavië	Cuba	Irak	Somalië	Iran
1995	v.Joegoslavië	Irak	Somalië	Iran	Rusland
1996	Irak	v.Joegoslavië	Somalië	Iran	Rusland
1997	v.Joegoslavië	Irak	Somalië	Iran	Rusland
1999	Irak	v.Joegoslavië	Iran	Rusland	Afghanistan
2000	v.Joegoslavië	Irak	Iran	Rusland	Afghanistan
2001	v.Joegoslavië	Irak	Rusland	Iran	Afghanistan
2002	v.Joegoslavië	Irak	Rusland	Somalië	Iran

BIJLAGE II GROFMAZIGE INVENTARISATIE ASIEL(OPVANG)BELEID VIJFTIEN EU-STATEN

**TABEL A DOMINANTE PROBLEEMDEFINITIES ASIELMIGRATIE IN EU-STATEN GERELATEERD AAN DIVERSE
TIJDSPERIODEN TUSSEN 1990 - 2002**

Tabel A Dominante probleemdefinities asielmigratie in EU-staten gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

Problemen asielmigratie in 1991	Problemen asielmigratie in 1997
<ul style="list-style-type: none"> - gebrek aan controle/sturing/beïnvloeding/vermogen ten aanzien van de toenemende omvang van asielmigratie naar EU-staten - gebrek aan controle/sturing/beïnvloeding/vermogen van toenemende duur van asiel/juridische procedures in het asielbeleid van diverse EU-staten - gebrek aan controle/sturing/beïnvloeding/vermogen van de uitzetting van definitief afgewezen asielzoekers in EU-staten - spanning/onverenigbaarheid/kortsluiting tussen enerzijds toenemende duur van de asielprocedures en anderzijds de ontoegankelijkheid tot nationale voorzieningen (verbod op integratie) in EU-staten - spanning tussen de acceptatie van de nationale bevolking t.o.v. asielmigranten enerzijds en de toenemende omvang van asielmigratie anderzijds binnen EU-staten - spanning tussen de diverse nationale/culturele achtergronden van asielmigranten enerzijds en de kwaliteit/leefbaarheid van de opvang anderzijds binnen EU-staten - tekort aan informatie over diverse systemen en praktijkervaringen met asielbeleid (opvang en toelating) in EU-staten en een gebrek aan samenwerking tussen de verantwoordelijke organisaties in EU-staten - gebrek aan verschillende vormen van opvangcapaciteit voor toenemende omvang van asielmigratie in diverse EU-staten 	<ul style="list-style-type: none"> - te weinig sturing/beïnvloeding van terugkeer van definitief afgewezen asielzoekers in diverse EU-staten op een waardige wijze - te weinig sturing/beïnvloeding van voorkoming van pogingen tot suicide, psycho-sociale of psychiatrische problemen van kwetsbare groepen c.q. ama's - gebrek aan zelfredzaamheid/zelfstandigheid van asielzoekers in opvangcentra en een teveel aan afhankelijkheid van asielzoekers van georganiseerde voorzieningen - een tekort aan minimumnormen voor opvangsystemen in EU-staten en een te diversiteit aan opvangnormen in praktijk in EU-staten (geen laagste gemene deler) - een gebrek aan controle/sturing/invloed/vermogen van toenemende duur van asiel/juridische procedures in het asielbeleid van EU-staten - gebrek aan sturing/beïnvloeding van illegale migratie in EU-staten - gebrek aan sturing/beïnvloeding van misbruik van asielprocedures - gebrek aan sturing/beïnvloeding van mensensmokkel naar en binnen EU-staten - gebrek aan informatie over diverse opvangsystemen en praktijkervaringen met asielbeleid (opvang en toelating) in diverse EU-staten en een gebrek aan samenwerking tussen de verantwoordelijke organisaties in EU-staten - spanning tussen de mate waarin asielzoekers zelfstandig gebruik kunnen maken van nationale voorzieningen, contact met anderen (zelforganisaties, ngo's, bevolking) en de locaties waar opvangaccommodaties zijn gevestigd - gebrek aan consensus over verdeling van omvang van asielmigratie voor toelatings- en opvangprocedures

Tabel A (vervolg)

Dominante probleemdefinities asielmigratie in EU-staten gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

Problemen asielmigratie in 1999	Problemen asielmigratie in 2001
<ul style="list-style-type: none"> - te weinig sturing/beïnvloeding van terugkeer van definitief afgewezen asielzoekers in diverse EU-staten - gebrek aan sturing/beïnvloeding van illegale migratie - behoefte aan versterking van informatie-uitwisseling van opvangsystemen, uitwisseling van personeel en samenwerking - behoefte aan gemeenschappelijke minimum opvangcondities binnen de opvangsystemen van EU-staten - behoefte aan een gemeenschappelijk asielbeleid/systeem binnen EU-staten - teveel toename van vreemdelingenhaat, racisme, rechtsextremisme binnen EU-staten in relatie tot opvang van asielzoekers - te hoog geachte toename van alleenstaande minderjarige asielzoekers naar en binnen EU-staten - behoefte aan uniforme, minimale rechten en plichten van asielzoekers in de opvangsystemen van de diverse EU-staten - te weinig controle op plotselinge massale instroom van asielzoekers als gevolg van burgeroorlogen of etnische conflicten 	<ul style="list-style-type: none"> - te weinig sturing/beïnvloeding van toename van asielmigratie naar de kandidaat EU-staten en het gebrek aan ervaring/middelen om deze toenames te kunnen verwerken - zorg over toename van terroristen (als gevolg van de aanslagen in de VS op 11-9-01) die onder de dekmantel van een asielaanvraag EU-staten binnendringen - behoefte aan informatie/tekort aan overeenstemming over de relatie tussen de diverse opvangsystemen in EU-staten en de aard en omvang van asielmigratie naar EU-staten, gegeven de overeenstemming over gemeenschappelijke (communautaire) opvangnormen die niet tot verschraving maar tot een optimale ('best practice') opvangkwaliteit moeten leiden - behoefte aan informatie/tekort aan overeenstemming over de mate waarin beleidsaanpassingen in opvang- en toelatingsbeleid gecoördineerd, geharmoniseerd of unilateraal moeten worden genomen door EU-staten - spanning/tegenstrijdigheid tussen de doelen van het opvangbeleid van EU-staten d.w.z. enerzijds beheersen van omvang van asielmigratie en anderzijds de kwaliteit/humaniteit van de opvang - tekort aan overeenstemming over de opvang van kwetsbare groepen in gespecialiseerde centra buiten het opvangsystemen of binnen het opvangsysteem - spanning tussen nationale waarden/uitgangspunten in opvangsystemen van onderlinge EU-staten enerzijds en een gemeenschappelijk (communautair) opvangsysteem anderzijds met als gevolg dat het verschijnsel 'asylumshopping' in stand wordt gehouden - gebrek aan controle/sturing op herhaaldelijk ingediende asielaanvragen in diverse EU-staten tegelijkertijd of volgtijdelijk in diverse EU-staten ('asylum-shopping') - spanning tussen sociale rechten van asielzoekers enerzijds (o.a. onderdak, rechtsbescherming, medische/psycho-sociale zorg, onderwijs, arbeid) en rechten van staatsburgers van EU-staten, omdat in sommige staten asielzoekers gebruik kunnen maken van algemene nationale voorzieningen en in andere EU-staten categorale voorzieningen voor asielzoekers bestaan - spanning tussen de internationale/nationale (wettelijke) regel om asielzoekers, de ontvankelijkheid van de asielaanvraag te beoordelen, dan wel in behandeling te nemen enerzijds en anderzijds de mate van acceptatie van publieke opinie in pers en maatschappelijke uitingen van burgers (emoties, xenofobie, racisme) - gebrek/te weinig sturing van de terugkeer van definitief afgewezen asielzoekers naar herkomstlanden - behoefte aan frequentere uitwisseling van informatie en aan samenwerking tussen verschillende actoren van de diverse opvangorganisaties binnen EU-staten - spanning tussen controle/sturing van omvang van asielmigratie enerzijds en de belangen asielzoekers tot lotsverbetering van henzelf en nageslacht anderzijds - te weinig sturing/controle op illegale binnenkomst en/of verblijf van asielmigranten

**TABEL B DOMINANTE DOELEN/NORMEN/UITGANGSPUNTEN ASIELOPVANGBELEID IN EU-STATEN GERELATEERD
AAN DIVERSE TIJDSPERIODEN TUSSEN 1990 - 2002**

Tabel B Dominante doelen/normen/beleidsuitgangspunten asiel(opvang)beleid in EU -staten gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

Doelen asiel(opvang)beleid in 1991	Doelen asiel(opvang)beleid in 1997
<ul style="list-style-type: none"> - uitwisseling en beraadslaging van informatie en ervaringen, analyseren van problemen en oplossingen, stimuleren van politieke discussies op Europees niveau over opvang van asielzoekers - realiseren dat asielzoekers beter gekwalificeerd zijn voor de opbouw van een eigen bestaan in het bestemmingsland - verkorten van de wachttijden en besluitvorming in de opvang- en toelatingsprocedures en het niet toestaan van betaald werk aan asielzoekers - zich richten op deelname/zelfsturing van asielzoekers bij informatieve, recreatieve- en educatieve activiteiten/bedrijfsprocessen van een opvangcentrum en het creëren van sancties bij niet naleving van deelname - zich richten op fysieke ziektepreventie zoals besmettelijke ziekten en arbeidsongeschiktheid in het bijzonder van kwetsbare groepen: kinderen, ouderen, zwangere vrouwen, slachtoffers van marteling - zich richten op preventie van psycho-sociale of psychiatrische problemen van asielzoekers in de opvang - waarborgen van autonomie van asielzoekers in de opvang en het voorkomen van afhankelijkheid van instituties (hospitalisatie) - handhaven van/bevorderen van werk/dagritme (structurering), samenwerking onderling, democratie, taalvaardigheid en autonomie - initiëren van informatieprogramma's voor asielzoekers in de asielprocedure - creëren van extra zorg/aandacht voor de organisatie van de opvang van minderjarige alleenstaande asielzoekers - signalering, diagnostisering, ingrijpen en preventie van criminaliteit, agressie en misbruik van asielprocedures door asielzoekers in opvangsystemen van EU -staten - werven van gekwalificeerd opvangpersoneel conform bepaalde kwaliteitseisen en training van opvangpersoneel volgens een bepaald gekwalificeerd programma - voorbereiding op terugkeer naar het land van herkomst en op integratie in de samenleving van het bestemmingsland - creëren van balans tussen de hoogte van financiële toelages aan asielzoekers en de aantrekkingskracht betaald werk 	<ul style="list-style-type: none"> - uitwisseling en leren van informatie en ervaringen m.b.t. diverse opvangsystemen in Europese staten en vergroten van coördinatie/samenwerking tussen opvangorganisaties in EU -staten - ontwikkelen van minimumnormen en condities voor opvang van asielzoekers in diverse EU -staten - voorbereiden van asielzoekers op integratie in het land van bestemming en terugkeer naar het land van herkomst - versterken van de autonomie van asielzoekers op zijn/haar dagelijkse leven - vergroten van de participatie van asielzoekers in de organisaties/bedrijfsvoering van opvangaccommodaties ter bevordering van de kwaliteit van de opvang en ter voorkoming van psycho-sociale/psychiatrische problemen - differentiëren van opvangmogelijkheden/modaliteit/arrangementen binnen de onderlinge opvangsystemen d.w.z. variaties tussen grootschalige en kleinschalige opvangvoorzieningen - ontwikkelen van Europese trainingsprogramma en uitwisselingsprogramma's voor opvangpersoneel uit opvangorganisaties in de diverse EU -staten - organiseren van een gefaciliteerde terugkeer van (definitief) afgewezen asielzoekers gericht op reïntegratie in het land van herkomst en voorkoming van een onsuccesvolle /onwaardige terugkeer - leveren van een gelijke basiszekerheid in het opvangsysteem voor alle asielzoekers die asiel aanvragen ongeacht hun positie in de toelatingsprocedure, in het bijzonder voor kwetsbare groepen en met speciale aandacht voor voorzieningen (o.a. educatie, training en voogdij) voor alleenstaande minderjarige asielzoekers - trainen van opvangpersoneel in het omgaan met kwetsbare groepen in de opvang (m.n. ama's) - bevorderen van decentrale opvang van asielzoekers (die langer in procedure zijn) in geval van grote of toenemende asielmigratie - uitwisselen van opvangpersoneel tussen diverse opvangorganisaties van EU -staten en hen trainen in professionele en taalvaardigheden - bevorderen van samenwerking tussen verschillende soorten organisaties (statelijk/substatelijk, ngo's, commerciële organisaties, internationaal) die werkzaam zijn binnen een opvangsysteem van EU -staten - bevorderen van gemeenschappelijke minimumnormen voor opvangsystemen binnen Europa

Tabel B (vervolg)

Dominante doelen/normen/beleidsuitgangspunten asiel(opvang)beleid in EU -staten gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

Doelen opvangbeleid in 1999	Doelen opvangbeleid in 2001
<ul style="list-style-type: none"> - uitwisselen van informatie en ervaringen, analyseren van onderlinge opvangsystemen in diverse EU-staten en vergroten van de samenwerking tussen EU-staten en hun opvangorganisaties - bevorderen van een 'best practice' in opvangsystemen voor asielzoekers binnen EU-staten - handhaven van gemeenschappelijke minimum condities voor opvang van asielzoekers binnen EU-staten - bevorderen van gemeenschappelijke rechten en plichten in de opvangsystemen van diverse EU-staten - bevorderen van passende opvangvoorzieningen voor specifieke behoeften van asielzoekers met name voor ama's en andere kwetsbare groepen - ondersteunen van de autonomie/zelfredzaamheid van asielzoekers in de opvangsystemen binnen EU-staten - verlenen van enigerlei vorm van werk⁷ voor asielzoekers in de opvangsystemen van diverse EU-staten - verlenen van een adequate en verstaanbare informatievoorziening voor asielzoekers over diens rechten en verplichtingen vanaf het moment van de aanvraag van asiel tot aan uitzetting of de aanvang van integratie - bevorderen van medewerking van asielzoekers met de autoriteiten van de opvangsystemen conform de huisregels, alsmede sanctionering van de niet naleving van deze huisregels - samenwerking van diverse soorten organisaties binnen de opvangsystemen van EU-staten waarbij centrale overheden/statelijke organisaties de eindverantwoordelijkheid voor de organisatie van opvang behouden - vergroten van de samenwerking tussen EU-staten en tussen EU-staten en herkomstlanden bij de uitvoering van terugkeer van (definitief) afgewezen asielzoekers naar die herkomstlanden - bevorderen van maatschappelijke steun binnen de publieke opinie voor de terugkeer van (definitief) afgewezen asielzoekers - opvoeren van de vrijwillige terugkeerregelingen door statelijke organisaties in samenwerking met IOM en ngo's 	<ul style="list-style-type: none"> - investeren in grensoverstijgende informatie en uitwisseling over asiel en migratie en in samenwerking tussen EU-staten en hun opvangorganisaties om gemeenschappelijke opvangnormen te ontwikkelen - investeren in verbetering van contacten en relaties (uitwisseling) tussen diverse actoren op nationaal en internationaal niveau op het gebied van asiel en migratie (ontwikkeling van een structureel uitwisselingsprogramma van opvangpersoneel: Enaro-project) - ontwikkelen van complete opvangorganisaties om met diverse doelgroepen binnen de categorie asielzoekers te kunnen omgaan (o.a. ama's, slachtoffers van mensensmokkel, vrouwen etc.) - bevorderen van een uitvoerbaar en maatschappelijke aanvaardbaar opvangbeleid in EU-staten - gericht zijn op de gelijke spreiding van de opvang van asielzoekers over verschillende ten en gemeenten van een EU-staat (en gelijke spreiding van opvang van asielzoekers over diverse EU-staten: 'burdensharing') - organiseren en uitvoeren van vrijwillige terugkeerprogramma's waarbij aandacht is voor motivatie, veiligheidswaarborgen in het land van herkomst en deskundigheid bij opvangpersoneel t.a.v. terugkeer - creëren van mogelijkheden tot studie en werk voor asielzoekers tijdens het verblijf in EU-staten - bevorderen van voorlichting aan asielzoekers - bijdragen aan een eerlijke verdeling van kosten voor de opvang van asielzoekers ter compensatie van uitgaven voor sommige EU-staten die onevenredig geconfronteerd worden met hoge of toenemende asielmigratie

⁷ de aanduiding 'betaald werk' wordt hier vermeden omdat sommige landen verschillend denken over een recht of verbod op betaald werk

**TABEL C DOMINANTE BELEIDSINSTRUMENTEN ASIEL(OPVANG)BELEID PER EU-STAAT GERELATEERD AAN
DIVERSE TIJDSPERIODEN TUSSEN 1990 -2002**

Tabel C Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>België juridisch: <i>internationale asielregels</i> als Vlv.verdrag, EVRM-verdrag</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (1980), Nationaliteitswet (1984) Koninklijk Besluit (1981) betreffende toegang, verblijf, vestiging en verwijdering; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een gematigde interventiefunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet en Sociale Bijstandswet (1976); privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk/substatalelijk en privaat moet worden aangeboden en statelijk moet worden verdeeld t.b.v. alle asielzoekers en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: grotendeels (sub)statalelijk, deels geprivatiseerd georganiseerd (I) door middel van een financierend en toezichhoudend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en het ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministerieel Directoraat Vreemdelingenzaken i.s.m. vreemdelingenpolitie, beroepscommissie voor vluchtelingen/staatslozen, permanente beroepscommissie vluchtelingen, Raad van State) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministerieel Dienst Sociale Emancipatie) belast met de verdeling en uitvoering van opvang en uitbesteding van opvang aan een niet-statalelijk uitvoeringsorganisaties (ngo Rode Kruis) en met medewerking van substatalelijk uitvoeringsorganisaties (gemeenten, gemeentelijke sociale diensten) belast met opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangscentra (ii) regionale verblijfscentra (iii) gemeentelijke woningen of (II) door middel van eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als Vlv.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997) Schengenuitvoeringsovereenkomst (1997), verdrag van Maastricht <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (1996, gewijzigd), Nationaliteitswet (1984), ministerieel regeling betreffende regularisatie van vreemdelingen (1984); deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een gematigde interventiefunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet, Algemene Bijstandswet, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis; verdelingsregels deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en privaat moet worden aangeboden t.b.v. niet-draagkrachtige⁸ asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>grotendeels deelstatalelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaat georganiseerd (I) door middel van een financierend en toezichhoudend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en het federale ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (Federaal ministerieel Directoraat Vreemdelingenzaken i.s.m. vreemdelingenpolitie, beroepscommissie voor vluchtelingen/staatslozen, permanente beroepscommissie vluchtelingen, Raad van State) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (federale dienst Sociale Emancipatie) belast met de verdeling en uitvoering van opvang en uitbesteding van opvang aan een niet-statalelijk uitvoeringsorganisatie (ngo Rode Kruis) en met medewerking van substatalelijk uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met financiële ondersteuning, naast een zelfgefinancierd opvangaanbod door niet-statalelijk organisaties (ngo's als DO, CIRE, OCIV, Caritas) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangs- of detentiecentra (ii) regionale verblijfscentra of (II) door middel van eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>

⁸ vermogende asielzoekers worden hiertoe niet gerekend

Tabel C (vervolg) Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
economisch:	financiële toelage bij georganiseerde opvang of toegang tot nationale sociale zekerheidssysteem; medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidssysteem; centrale maaltijdvoorziening; recreatieve activiteiten; toegang tot arbeidsmarkt; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: \$ 74. 880 miljoen	verstrekkingen in natura bij georganiseerde opvang, toegang tot nationale sociale zekerheidssysteem ⁹ ; medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidssysteem; centrale maaltijdvoorziening; recreatieve activiteiten; toegang tot arbeidsmarkt ¹⁰ na ontvankelijkheid asielverzoek; aparte ama-opvang in verblijfscentra; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: ECU 150,3 miljoen
communicatief:	voorlichting; 2 ^o taalonderwijs; toegang tot hoger onderwijssysteem; toegang tot basis- en voortgezetonderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	voorlichting; 2 ^o taalonderwijs; toegang tot hoger onderwijssysteem; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁹ Asielzoekers met een definitieve afwijzing krijgen sinds 1994 geen sociale uitkering meer uitbetaald en krijgen maximaal een maand noodzakelijke medische hulp

¹⁰ de werkvergunning is twaalf maanden geldig en verlengbaar

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>België juridisch: <i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin Schengenuitvoeringsovereenkomst, Verdrag van Maastricht, Verdrag v. Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet, Nationaliteitswet, Regularisatiewet (1999); deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen de rechtsgang en rechtsbescherming Unhcr heeft een waarnemersfunctie en gematigde interventiefunctie; rechtshulp verlenende ngo' hebben cliëntvertegenwoordigende functie <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet, Algemene Bijstandswet (overgangsregeling), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's, verdelingsregels; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en privaat moet worden aangeboden en statelijk moet worden verdeeld t.b.v. alle niet-draagkrachtige asielzoekers en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: grotendeels statelijk, deels geprivatiseerd georganiseerd (I) door middel van een financierend en toezichhoudend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en het federale ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Directoraat Vreemdelingenzaken i.s.m. vreemdelingenpolitie, beroepscommissie voor vluchtelingen/staatslozen, permanente beroepscommissie vluchtelingen, Hoger Administratieve Hof) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (federaal ministeriele Dienst Sociale Integratie) belast met de verdeling en uitvoering van opvang en uitbesteding van opvang aan niet-statale uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, OCIV, CIRE) en met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met de financiële of materiele ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangs- of detentiecentra (ii) verblijfscentra of (II) door middel van eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>	<p><i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 2000), Nationaliteitswet, Koninklijk Besluit betreffende toegang, verblijf, vestiging en uitzetting; deze regels legitimeren o.a. een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een ontwerp versnelde procedure of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een gematigde interventiefunctie; ngo's hebben cliëntvertegenwoordigende functie <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet (2001), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's, verdelingsregels</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en privaat moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>grotendeels statelijk georganiseerd, deels geprivatiseerd (I) door middel van een financierend en toezichhoudend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en het federale ministerie van Sociale zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (Federale Asieladministratie, i.s.m. administratieve rechtbank voor asiel, Hoger Administratieve Hof) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (agentschap Federale Asielzoekers Opvang) belast met de verdeling en uitvoering van opvang, uitbesteding van opvang aan niet-statale uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, OCIV, CIRE, commerciële organisaties) en met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met de materiele ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangs- of detentiecentra (ii) verblijfscentra of terugkeer centra of (II) door middel van eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
economisch:	toegang tot nationale sociale zekerheidssysteem ¹¹ of verstrekkingen in natura bij georganiseerde opvang; medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidssysteem; centrale maaltijdvoorziening; tijdelijke toegang tot arbeidsmarkt na ontvankelijkheidsprocedure; aparte ama-opvang in verblijfscentra of bij familie/vrienden; toegang tot nationale kinderopvangsysteem; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	verstrekkingen in natura ¹² (voeding, onderdak, kleding, vervoer, sociale en medische begeleiding); medisch onderzoek en medische- psychosociale begeleiding in opvangcentra; centrale maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligerswerk; toegang tot arbeidsmarkt ¹³ na ontvankelijkheid asielverzoek; aparte ama-opvang in verblijfscentra; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; toegang tot hoger onderwijs- en basisonderwijssysteem; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; computerlessen, maatschappij- en beroepenoriëntatie; basisonderwijs voor minderjarigen op opvanglocaties en toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

¹¹ Het betreft een financiële toelage uit het nationale sociale zekerheidssysteem die alleen verstrekt wordt bij opvang in toegewezen verblijfscentra, niet tijdens verblijf in een doorgangscentrum. Uitzonderingen hierop zijn mogelijk als er geen opvangcapaciteit in een doorgangscentrum beschikbaar is of als deze opvangfase in een doorgangscentrum langer duurt dan vier maanden. Bovendien is in 1999 deze financiële toelage voor asielzoekers gereduceerd t.o.v. de toelages die staatsburgers uit de openbare kas kunnen verkrijgen. Dublinclaimanten, niet-tijdige asielaanvragen, documentloze asielzoekers, afgewezen asielzoekers en asielzoekers die opgevangen worden in doorgangs- of verblijfscentra zijn per 1999 uitgesloten van financiële toelages uit het sociale zekerheidssysteem

¹² Sinds 2001 zijn financiële toelages voor nieuwe asielzoekers afgeschaft en ontvangen zij alleen verstrekkingen in natura; asielzoekers die voor 2001 een asielvraag indienden mogen nog wel gebruik maken van de sociale zekerheidstoelages verstrekt door de gemeentelijke sociale diensten vanwege een overgangsregeling

¹³ vanaf 2001 zijn asielzoekers met een betaalde baan verplicht in hun eigen opvang (huisvesting) te voorzien

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Denemarken</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (1983,gewijzigd 1986,1991), vreemdelingen-circulaire; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet (1991), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden aan alle asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>organisatorisch: beperkt statelijk, grotendeels geprivatiseerd georganiseerd (I) door middel van een toezichhoudend en financierend ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministerie Immigratiedienst i.s.m. vreemdelingenpolitie, minister van Justitie, Vluchtelingenberoepscommissie, Hof van Justitie, Ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministerie Immigratiedienst) belast met de uitbesteding van verdeling en uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers aan een niet-stataelijke uitvoeringsorganisatie (ngo Rode Kruis) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) een doorgangscentrum en (ii) verblijfscentra; eigen opvang is niet mogelijk</p> <p>economisch: wekelijkse financiële toelage, verstrekkingen in natura (sanitair, rokerij); medisch onderzoek; centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; kinderopvang, recreatieve voorzieningen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: \$ 43.430 miljoen</p> <p>communicatief: voorlichting; 2^o taalonderwijs; volwasseneducatie; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997) Verdrag van Maastricht,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1992,1993,1994,1997) vreemdelingen-circulaire; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo - Vluchtelingenwerk heeft een cliëntvertegenwoordigende functie en een interventiefunctie in de ontvankelijkheidsprocedure;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>beperkt statelijk, grotendeels geprivatiseerd georganiseerd (I) door middel van een financierend en toezichhoudend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke en deels niet -stataelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministerie Immigratiedienst i.s.m. vreemdelingenpolitie, minister van Binnenlandse zaken, Vluchtelingenberoepscommissie, ngo Vluchtelingenwerk, Hof van Justitie, Ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministerie Immigratiedienst) belast met de uitbesteding van verdeling en uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers aan een niet-stataelijke uitvoeringsorganisatie (ngo Rode Kruis) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) een doorgangs- en detentiecentrum en (ii) verblijfscentra; eigen opvang is niet mogelijk¹⁴</p> <p>wekelijkse financiële toelage¹⁵, kledingtoelage; medisch onderzoek, beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; intern vrijwilligerswerk; recreatieve activiteiten; kinderopvang, recreatieve voorzieningen; aparte centra voor ama-opvang; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>voorlichting; 2^o taalonderwijs; volwasseneducatie; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

¹⁴ bij uitzondering is eigen opvang bij vrienden of familie mogelijk waarbij men het recht op een financiële toelage verliest

¹⁵ in geval asielzoekers eigen financiële middelen/bezittingen hebben moet de waarde verrekend worden met de kosten van de opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Denemarken</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1999), Repatriëringswet (1999), vreemdelingencirculaire; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo Vluchtelingenwerk heeft een cliëntvertegenwoordigende functie en een interventiefunctie in de ontvankelijkheidsprocedure <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet, Integratiewet (1998), ministeriele regeling betreffende opvang (1999), privaatrechtelijke overeenkomst tussen staat en Rode Kruis, managementcontract met agentschap; sanctieregels; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang bij vrienden of familie kan worden toegestaan</p> <p>organisatorisch: gedeeltelijk statelijk, gedeeltelijk geprivatiseerd en beperkt privaat georganiseerd (I) door middel van een toezichthoudend en financierend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke en deels niet-statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Immigratiedienst i.s.m. vreemdelingenpolitie, minister van Binnenlandse zaken, Vluchtelingenberoepscommissie, ngo Vluchtelingenwerk, Hof van Justitie, Ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministeriele Immigratiedienst) belast met de uitbesteding van verdeling en uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers aan een niet-statelijke uitvoeringsorganisatie (ngo Rode Kruis) en belast met delegatie van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers aan een statelijke uitvoeringsorganisatie (agentschap Crisismanagement-Dienst) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) een doorgangs- en detentiecentrum (ii) verblijfscentra¹⁶ of (II) door middel van eigen opvang bij vrienden of familie¹⁷</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam, Schengenuitvoeringsovereenkomst (2001), <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 2000), Repatriëringswet, vreemdelingencirculaire; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo - Vluchtelingenwerk heeft een cliëntvertegenwoordigende functie en een interventiefunctie in de ontvankelijkheidsprocedure; <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet (2000), Integratiewet, ministeriele regeling betreffende opvang, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis; managementcontract met agentschap; programma van eisen; sanctieregels; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang bij vrienden of familie kan worden toegestaan</p> <p>idem</p>

¹⁶ verblijfscentra kunnen ook gemeentelijke woningen zijn die onder verantwoordelijkheid van het Rode Kruis zijn gehuurd

¹⁷ indien asielzoekers kiezen voor eigen opvang bij vrienden of familie is er geen financiële toelage mogelijk, tenzij psycho-sociale overwegingen aanleiding zijn voor private opvang; wel mogen asielzoekers op verzoek maximaal zes weken elders verblijven terwijl zij formeel geregistreerd blijven bij de betreffende opvangaccommodatie

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>economisch: wekelijkse financiële toelage, maandelijks kledingtoelage; medisch onderzoek, beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening (kwetsbare groepen), zelfstandige maaltijdvoorziening; aparte centra voor ama-opvang; aparte centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsel; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>communicatief: voorlichting; 2^e taalonderwijs; volwasseneducatie, toegang tot externe volwasseneducatie; basisonderwijs, toegang tot voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>per twee weken financiële toelage, kleding, maandelijks kledingtoelage; medisch onderzoek, beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening (kwetsbare groepen), zelfstandige maaltijdvoorziening; vrijwilligerswerk; kinderopvang; aparte centra voor ama-opvang; aparte centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsel; totale opvangbudget: E 111.355 miljoen</p> <p>voorlichting; 2^e taalonderwijs; volwasseneducatie, toegang tot externe volwasseneducatie; basisonderwijs voor minderjarigen, toegang tot voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Duitsland Juridisch: <i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, (1991)Schengenuitvoeringsovereenkomst (1991) <i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (art.16a), Asielprocedurewet (1982), Vreemdelingenwet (1991);</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie; <i>nationale opvangregels</i> als Federale Bijstandswet (1961), Asielprocedurewet, Onderwijswetten, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's over beheer deelstatelijke en gemeentelijke opvanglocaties</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, substatelijk (per deelstaat) moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene (sub)statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: deels statelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaats georganiseerd (I) door middel van een toezichhoudend en financierend en federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en deelstatelijke ministeries, districten en gemeenten verantwoordelijk voor het afzonderlijke opvangbeleid in de deelstaten via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministerieel federale Dienst erkenning vluchtelingen i.s.m. grenspolitie, vreemdelingenpolitie, Federale Commissaris voor asielzaken, deelstatelijke Administratieve Hof, deelstatelijke Hoger Administratieve Hof, Federale Administratieve Hof/Federale Constitutionele Hof) en met substatelijke uitvoeringsorganisaties belast met de verdeling, uitvoering van opvang en de financiële ondersteuning van asielzoekers (respectievelijk de sociale afdelingen van deelstatelijke ministeries en districten én de gemeentelijke sociale diensten/vreemdelingenpolitie) en/of uitbesteding van opvang aan niet-</p>	<p><i>Internationale Asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, Verdrag van Maastricht <i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (gewijzigd 1993), Asielprocedurewet (gewijzigd 1994¹⁸, 1997), Vreemdelingenwet (gewijzigd 1997), ministerieel regeling bevoegdheid behandeling asielaanvragen (1997)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid¹⁹ van de vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie <i>nationale opvangregels</i> als Federale Asielbijdragewet (1993, gewijzigd 1997), Federale Sociale Bijstandswet (gewijzigd 1997), Asielprocedurewet, Werkgelegenheidswet (1997), deelstatelijke Onderwijswetten, elektronische verdelingsregels (EASY), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's over beheer deelstatelijke en gemeentelijke opvanglocaties</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang (sub)statalelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk (federaal) moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>grotendeels statelijk - en substatelijk en deels geprivatiseerd georganiseerd (I) door middel van een toezichhoudend en financierend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en deelstatelijke ministeries, districten en gemeenten verantwoordelijk voor het afzonderlijke opvangbeleid in de deelstaten via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministerieel federale Dienst erkenning vluchtelingen i.s.m. grenspolitie, vreemdelingenpolitie, Federale Commissaris voor asielzaken, deelstatelijke Administratieve Hof/Federale Constitutionele Hof), met een statelijke uitvoeringsorganisaties belast met de verdeling van opvang over de deelstaten (de ministerieel federale Dienst erkenning vluchtelingen) en met substatelijke uitvoeringsorganisaties (sociale afdelingen van deelstatelijke ministeries en districten én gemeentelijke sociale diensten/vreemdelingenpolitie) belast met de uitvoering van opvang, financiële ondersteuning van asielzoekers en/of uitbesteding van opvang aan</p>

¹⁸ hierin zijn onder meer wettelijke verdelingsregels vervat die per deelstaat maximale opvangquota voorschrijven

¹⁹ de bewegingsvrijheid van de asielzoeker is gedurende de behandeling van de asielaanvraag beperkt tot het district van de deelstaat die verantwoordelijk is voor de afhandeling; asielzoekers mogen tijdens hun procedure niet reizen naar andere districten of andere deelstaten

Tabel C (vervolg) Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
	<p>statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, Caritas, commerciële organisaties) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) deelstatelijke door-gangs- en detentiecentra (ii) gemeentelijke verblijfscentra of (II) door middel opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of kamers/woningen of bij vrienden of familie</p>	<p>niet-statale uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, Caritas, commerciële organisaties) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) deelstatelijke door-gangs- en detentiecentra (ii) gemeentelijke verblijfscentra; eigen opvang is niet mogelijk²⁰</p>
economisch:	<p>maandelijkse financiële toelage, verstrekkingen in natura (o.a. kleding, sanitair); toegang tot sociale zekerheidssysteem (na 1 jaar); medisch onderzoek, medische behandeling in noodgevallen, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (na 1 jaar); in sommige deelstaten centrale maaltijdvoorziening, in andere deelstaten zelfstandige maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt na eerste opvangfase²²; aparte ama-opvang bij pleeggezinnen of in algemene instellingen voor minderjarigen (jeugdtehuizen); tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvang budget: \$ 2 miljard</p>	<p>maandelijkse financiële toelage²¹, persoonlijke verstrekkingen in natura (voeding, kleding, brandstof, toiletartikelen, consumptieartikelen); toegang tot nationale sociale zekerheidssysteem (na 1 jaar); medisch onderzoek en medische behandeling in noodgevallen, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem na 1 jaar; in sommige deelstaten centrale maaltijdvoorziening, in andere staten zelfstandige maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligerswerk in opvangscentra of bij gemeenten of ngo's; aparte ama-opvang bij pleeggezinnen of in algemene instellingen voor minderjarigen (jeugdtehuizen); tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p>
Communicatief:	<p>ngo-aanbod 2^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>ngo-aanbod 2^e taalonderwijs, 2^e taalonderwijs instellingen volwasseneducatie; toegang tot volwasseneducatie; toegang tot basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele of informele internationale asielconferenties</p>

²⁰ tenzij binnen het betreffende deelstaatsdistrict geen opvangaccommodatie bestaat of de kosten van commerciële opvang/opvang bij vrienden of familie lager uitvallen dan van georganiseerde opvang

²¹ vanaf 1993 is een aanzienlijke verlaging van de financiële toelagen voor asielzoekers toegepast; daarnaast worden verhoudingsgewijs meer verstrekkingen in natura uitgereikt dan in geldmiddelen

²² toegang tot arbeidsmarkt is mogelijk na formeel verblijf van drie maanden in de Erstaufnahmeeinrichtungen (doorgangscentra) waarna asielzoekers worden opgevangen in Kommunal Wohnungen (gemeentelijke verblijfscentra); een gedeelte van het verdiende inkomen moet worden afgedragen voor de bekostiging van deze georganiseerde opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Duitsland</p> <p>Juridisch: <i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, (1991)Schengenuitvoeringsovereenkomst (1991), Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (gewijzigd 1998), Vreemdelingenwet (1999), Asielprocedurewet, Ministeriele regeling bevoegdheid behandeling asiel-aanvragen (1999)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Federale Asielbijdragewet (gewijzigd 1998), Federale Sociale Bijstandswet (gewijzigd 1999), Asielprocedurewet, Werkgelegenheidswet, ministeriële regeling arbeidsvergunningen (1998) elektronische verdeelingsregels (EASY), deelstatelijke Onderwijswetten, deelstatelijke opvang-privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's over beheer deelstatelijke en gemeentelijke opvanglocaties</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang (sub)statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers²⁴, statelijk (federaal moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>organisatorisch: grotendeels statelijk - en substatelijk, deels geprivatiseerd georganiseerd (I) door middel van een toezichhoudend en financierend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en deelstatelijke ministeries, districten en gemeenten verantwoordelijk voor het afzonderlijke opvangbeleid in de deelstaten via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele federale Dienst erkenning vluchtelingen i.s.m. grenspolitie, vreemdelingenpolitie, Federale Commissaris voor asielzaken, deelstatelijke Administratieve Hof, deelstatelijke Hoger Administratieve Hof, Federale Administratieve Hof/Federale Constitutionele Hof) en met substatelijke uitvoeringsorganisaties belast met de verdeling, uitvoering van opvang en de financiële ondersteuning van asielzoekers (respectievelijk de ministeriële federale Dienst erkenning vluchtelingen, sociale afdelingen van deelstatelijke ministeries en districten én gemeentelijke sociale diensten/vreemdelingenpolitie) en/</p>	<p><i>Internationale Asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Vreemdelingenwet, Asielprocedurewet, Ministeriële regeling bevoegdheid behandeling asielaanvragen</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid²³ van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Federale Asielbijdragewet (1993, gewijzigd 1997), Federale Sociale Bijstandswet (gewijzigd 1997), Asielprocedurewet, Werkgelegenheidswet ministeriële regeling arbeidsvergunningen, elektronische verdeelingsregels (EASY), deelstatelijke Onderwijswetten, deelstatelijke opvangnormen/richtlijnen, privaat-rechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's over beheer deelstatelijke en gemeentelijke opvanglocaties</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moeten worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk (federaal) moeten worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>idem</p>

²³ de bewegingsvrijheid van de asielzoeker is gedurende de behandeling van de asielaanvraag beperkt tot het district van de deelstaat die verantwoordelijk is voor de afhandeling; asielzoekers mogen tijdens hun procedure niet reizen naar andere districten of andere deelstaten

²⁴ asielzoekers met Dublinclaims of wiens zaak niet-ontvankelijk is verklaard worden wel opgevangen;asielzoekers uit veilige (derde) landen, zonder documenten of die direct verwijderbaar zijn worden vanaf 1999 niet meer opgevangen; ook asielzoekers die in de versnelde procedure een afwijzing hebben gekregen worden niet meer opgevangen

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
	<p>of uitbesteding van opvang aan niet -statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, Caritas, commerciële organisaties) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) deelstatelijke doorgangs- en detentiecentra (ii) gemeentelijke verblijfscentra; eigen opvang is niet mogelijk²⁵.</p>	
economisch:	<p>maandelijkse financiële toelage²⁶, verstrekkingen in natura (kleding, sanitaire spullen); toegang tot sociale zekerheidssysteem²⁸ (na 3 jaar); medisch onderzoek, medische behandeling in noodgevallen, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (na 3 jaar); in sommige deelstaten centrale maaltijdvoorziening, in andere deelstaten zelfstandige maaltijdvoorziening; kinderopvang in of buiten opvangaccommodaties; deels amaan-</p> <p>opvang in aparte verblijfscentra, deels geïntegreerd in doorgangs- en verblijfscentra; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem²⁹; totale opvangbudget: geen gegevens</p>	<p>maandelijkse financiële toelage²⁷ en persoonlijke verstrekkingen in natura (voeding, kleding, brandstof, toiletartikelen, consumptieartikelen) of vouchers, toegang tot nationale (federale) sociale zekerheidssysteem na drie jaar; medisch onderzoek en medische behandeling in noodgevallen, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem na drie jaar; in sommige deelstaten centrale maaltijdvoorziening, in andere staten zelf-</p> <p>standige maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligerswerk in opvangscentra of bij gemeenten of ngo's; kinderopvang in of buiten opvangaccommodaties; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem na eerste fase toelatingsprocedure; totale opvangbudget: variërend van E 1758 miljard tot E 3439 miljard</p>
Communicatief:	<p>ngo-aanbod 2^e taalonderwijs, 2^e taalonderwijs instellingen volwasseneducatie (sommige deelstaten); toegang tot instellingen volwasseneducatie; toegang tot basis-, voortgezet - en beroepsonderwijs voor minderjarigen na opvangfase in doorgangscentra³⁰; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>ngo-aanbod 2^e taalonderwijs, 2^e taalonderwijs instellingen volwasseneducatie (sommige deelstaten); toegang tot instellingen volwasseneducatie of ngo-aanbod onderwijsactiviteiten; toegang tot basis-, voortgezet - en beroepsonderwijs voor minderjarigen - na opvangfase in doorgangscentra; deelname aan formele of informele internationale asielconferenties</p>

²⁵ tenzij binnen het betreffende deelstaatsdistrict geen opvangaccommodatie bestaat of de kosten van commerciële opvang/opvang bij vrienden of familie lager uitvallen dan van georganiseerde opvang

²⁶ toelagen zijn per 1998 verlaagd; eigen opvang bij uitzondering toegestaan wordt financieel ondersteund door vouchers of in contant geld; financiële toelages voor documentloze asielzoekers zijn daarnaast sterk verlaagd

²⁷ illegale en documentloze asielzoekers zijn sinds 2000 uitgesloten van financiële toelages en verstrekkingen; bovendien is vanaf 1998 een verlaging van 20% op de financiële toelages voor alle asielzoekers toegepast

²⁸ d.w.z. dat de sociale zekerheidstoelage van asielzoekers dan gelijk is aan de sociale zekerheidstoelages van Duitse staatsburgers die zich op het bestaansminimum bevinden

²⁹ geen bekostiging hoger beroep voor zwak geachte asielaanvragen

³⁰ in sommige deelstaten bestaat geen verplichting tot deelname aan basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen. Daarnaast wordt in de meeste deelstaten de deelnameplicht aan basis- en voortgezet onderwijs niet toegepast tijdens de eerste opvangfase d.w.z. in de doorgangscentra; wel worden er voor minderjarigen als voor volwassenen onderwijsactiviteiten georganiseerd in de doorgangscentra

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Finland³¹</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (1991), Nationaliteitswet (1968), Wet op ombudsman voor vreemdelingen (1991)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet (1991), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis, regels en richtlijnen voor opvang (1991); deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: grotendeels statelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Sociale zaken & Gezondheid verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (Dienst Vreemdelingenzaken, vreemdelingenpolitie, Asielberoepscommissie, Raad van State, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministerie Dienst Gezondheid en Welzijn) belast met de verdeling, uitvoering van opvang, financiële ondersteuning van asielzoekers en uitbesteding van opvang aan niet-statale uitvoeringsorganisaties (ngo Rode Kruis) en medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (provinciale ggd's) belast met uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangs (ii) verblijfscentra of (II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997) Verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1993,1995), Vreemdelingenbesluit (1994,gewijzigd 1995, 1996,1997), Nationaliteitswet(gewijzigd 1995) wet op ombudsman vreemdelingen, Besluit Asielberoepscommissie (1995)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming</p> <p>Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis, regels en richtlijnen voor opvang;</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem³²</p>

³¹ Zowel Finland, Oostenrijk als Zweden waren in 1991 nog geen officieel lid van de Europese Unie, maar worden omdat zij per 1992 formeel toetraden gemakshalve voor het onderzoek meegerekend

³² sinds 1995 is de Dienst Vreemdelingenzaken een agentschap geworden met de naam Immigratiedirectoraat; tevens heeft in 1997 een hervorming plaatsgevonden in de gerechtelijke organisatie door afschaffing van de Asielberoepscommissie (administratief beroep) en de instelling van onafhankelijk beroep bij het Administratieve Gerechtshof; daarnaast is vanaf 1997 het ministerie van Werkgelegenheid verantwoordelijk geworden voor het opvangbeleid en zijn detentiecentra (huizen van bewaring) aan de fase van doorgangscentra toegevoegd

Tabel C (vervolg) Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
economisch:	per twee weken financiële toelage ³³ (voeding, sanitair, vervoer), kledingtoelage, sociale zekerheidstoelage(eigen opvang) ³⁴ ; medisch onderzoek, beperkte toegang tot nationale gezondheidszorg (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; recreatieve activiteiten (kinderen/jongvolwassenen) tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: \$ 18.325 miljoen	maandelijks financiële toelage (voeding, kleding), verstrekkingen in natura (sanitair), maandelijks sociale zekerheidstoelage (eigen opvang); medisch onderzoek, beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligerswerk; toegang tot arbeidsmarkt na behandeling asielaanvraag > 3 maanden ³⁵ ; kinderopvang; ama-opvang in aparte verblijfscentra; apart centrum voor speciale psychosociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor derjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; volwasseneducatie; toegang tot hoger- en universitair onderwijssysteem; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

³³ bij centrale maaltijdvoorziening wordt de financiële toelage verminderd met de maaltijkosten die bij zelfstandige maaltijdvoorziening gemaakt worden

³⁴ de hoogte van de sociale toelage voor eigen opvang bij vrienden, familie of bij commerciële opvang in hotels, pensions is in Finland gelijk aan de hoogte van het zakgeld dat asielzoekers in de opvanglocaties uitbetaald krijgen. Deze toelage is 15% lager dan de sociale zekerheidstoelage voor Finse staatsburgers die op het bestaansminimum leven

³⁵ daarbij geldt dat Finse staatsburgers voorrang genieten bij een arbeidsaanbod boven vreemdelingen; een gedeelte van inkomsten uit arbeid wordt verrekend met de kosten voor genoten opvang

Tabel C (vervolg) Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Finland</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1998, 1999), Nationaliteitswet, Wet op ombudsman voor vreemdelingen, Vreemdelingenbesluit (gewijzigd 1999) deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde procedure of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Integratiewet (1999), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis, regels en richtlijnen voor opvang (1991), sanctieregels; deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en gepri vatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: Grotendeels statelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaat georganiseerd (I) door middel van toezichthoudende en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Werkgelegenheid verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (Immigratiedirectoraat i.s.m. vreemdelingenpolitie, Administratieve Hof, Hoger Administratieve Hof, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (Migratiedirectoraat i.s.m. Helsinki opvangcentrum) belast met de verdeling, uitvoering van opvang en uitbesteding van opvang aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, welzijnsorganisatie) en medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeenten, gemeentelijke functionarissen) belast met uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangs- of detentiecentra (ii) verblijfscentra³⁶ of (II) door middel van eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengen-uitvoeringsovereenkomst (2001), Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 2000), Vreemdelingenbesluit, Nationaliteitswet, Wet op ombudsman vreemdelingen</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en Rode Kruis, regels en richtlijnen voor opvang, sanctieregels;</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en gepri vatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem</p>

³⁶ detentie vanwege ongeldige gronden of aanstaande uitzetting vond in Finland tot 2000 in gevangenissen plaats

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999		2001
economisch:	financiële toelage, sociale zekerheidstoelage bij eigen opvang ³⁷ ; medisch onderzoek, medische behandeling ,bepaalde toegang tot nationale gezondheidszorg (noodgevallen; zelfstandige maaltijdvoorziening; verplicht vrijwilligerswerk in opvanglocaties; toegang tot arbeidsmarkt na drie maanden; kinderopvang; aparte ama-opvang in verblijfscentra; apart centrum voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	idem ³⁸ totaal opvangbudget: E 28.3 miljoen
communicatief:	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; toegang tot nationale onderwijssysteem;toegang tot gemeentelijke educatieve cursussen (computer, handvaardigheid); toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele asielconferenties	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; educatieve cursussen;toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

³⁷ de hoogte van de sociale toelage voor eigen opvang bij vrienden, familie of bij commerciële opvang in hotels, pensions is in Finland gelijk aan de hoogte van het zakgeld dat asielzoekers in de opvanglocaties uitbetaald krijgen. Deze toelage is 15% lager dan de sociale zekerheidstoelage voor Finse staatsburgers die op het bestaansminimum leven

³⁸ bij een betaalde baan wordt sinds 2000 geen financiële toelage of sociale zekerheidstoelage meer uitgekeerd

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Frankrijk juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (1951), Oprichtingswet Bureau Bescherming Vluchtelingen/Staatslozen en Vluchtelingenberoepscommissie (1952), Wet binnenkomst en verblijf vreemdelingen (1945, gewijzigd 1981, 19984, 1986, 1989), Besluit binnenkomst Frankrijk (1982), ministeriele regeling betreffende toegang en verblijf (1991)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; koepelorganisatie van rechtshulpverlenende ngo's heeft een waarnemersfunctie en cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als ministeriële regeling betreffende binnenkomst en verblijf vreemdelingen (1946, gewijzigd 1981, 1984, 1986, 1989), circulaire betreffende de reorganisatie en toegang tot nationale opvangsysteem voor asielzoekers en vluchtelingen (1991), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo Terre d' Asile</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen asielzoekers⁴⁰ geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: deels (semi)statelijk, deels geprivatiseerd en deels privaot georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Buitenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (Bureau Bescherming Vluchtelingen/Staatslozen i.s.m. vreemdelingenpolitie, regionale Prefectuur, Beroepscommissie Vluchtelingen, Administratieve Hof, Raad van State) en een niet-statelijke uitvoeringsorganisatie (ngo Terre d' Asile i.s.m. een statelijk en niet-statelijk samengesteld overlegorgaan) belast met de selectie voor opvang, verdeling en facilitering</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1995), Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995), Verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, oprichtingswet Bureau Bescherming Vluchtelingen/Staatslozen (gewijzigd 1993), Wet binnenkomst en verblijf vreemdelingen en wachtzones (1992, gewijzigd 1994), Wetboek van Strafrecht (gewijzigd 1993), Besluit betreffende toegang Unhcr/ngo's tot wachtzones(1995),</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedures en wachtzones³⁹, ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; koepelorganisatie van rechtshulpverlenende ngo's heeft een waarnemersfunctie en cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als ministeriele regeling betreffende binnenkomst en verblijf vreemdelingen (gewijzigd 1993, 1994), circulaire betreffende de reorganisatie en toegang tot nationale opvangsysteem voor asielzoekers en vluchtelingen, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo Terre d' Asile</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem⁴¹</p>

³⁹ het gaat hier om grensprocedures in wachtzones gecreëerd op luchthavens, treinstations, havens, politieposten of hotels nabij de grens

⁴⁰ bedoeld worden vrouwen, kinderen, ouderen en niet-Frans sprekkenden

⁴¹ sinds 1993 is het ministerie voor Werkgelegenheid en Solidariteit verantwoordelijk voor het opvangbeleid, is het ministerie van Binnenlandse zaken samen met het verantwoordelijke ministerie van Buitenlandse zaken betrokken bij het toelatingsbeleid en is de Dienst Bescherming Vluchtelingen/Staatslozen een zelfstandig bestuursorgaan geworden; sinds 1992 zijn aan de Franse grens zogenaamde 'wachtzones' gevormd en zijn tevens detentiecentra toegevoegd; de opvang in detentiecentra en wachtzones worden in Frankrijk aangestuurd door politiefunctionarissen

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>van opvang en uitbesteding van opvang aan niet -statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's) en substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeenten) belast met de uitvoering en met medewerking van substatelijke organisaties (regio's en gemeenten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers, naast een zelfgefinancierd opvangaanbod door niet -statelijke organisaties (ngo's niet aangesloten bij officiële ngo-netwerk) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i), doorgangscentra (ii) verblijfscentra⁴² of</p> <p>(II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of bij vrienden of familie</p> <p>economisch: dagelijkse financiële toelage (verblijfscentra), maandelijkse sociale zekerheidstoelage (eigen opvang); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (na medisch onderzoek); centrale maaltijdvoorziening; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>communicatief: toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>eenmalige financiële toelage⁴³ (wachtzones), maandelijkse financiële toelage (georganiseerde opvang⁴⁴), maandelijkse sociale zekerheidstoelage (eigen opvang); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidssysteem (na medische onderzoek); centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; (re)creatieve activiteiten; kinderopvang; ama-opvang door voogdij of algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>ngo-aanbod 2^e taalonderwijs, toegang tot gemeentelijk 2^e taal- en computeronderwijs; basisonderwijs voor minderjarigen, toegang tot basis- en voortgezetonderwijsstroom voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

⁴² in deze centra - Centre d'accueil demandeurs d'asile (Cada) - worden alleen asielzoekers opgevangen; in Frankrijk worden (uitgenodigde)verdragsvluchtelingen in aparte centra - Centres Provisoires d'herbergement (Cph) - opgevangen

⁴³ deze wachttoelage wordt maximaal twaalf maanden verstrekt; Dublinclaimanten hebben alleen recht op deze toelage en zijn uitgesloten van de andere financiële toelages

⁴⁴ deze toelage is lager dan de sociale zekerheidstoelage bij eigen opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Frankrijk juridisch:</p> <p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (1951), Oprichtingswet Bureau Bescherming Vluchtelingen/Statoelozen en Vluchtelingenberoepscommissie (1952), Wet binnenkomst en verblijf vreemdelingen (1945, gewijzigd 1981, 1998, 1986, 1989), Besluit binnenkomst Frankrijk (1982), ministeriele regeling betreffende toegang en verblijf (1991), Asielwet (1998), Besluit betreffende toegang Unhcr/ngo's tot wachtzones</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure en wachtzones, ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; koepelorganisatie van rechtshulpverlenende ngo's heeft een waarnemersfunctie en cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als ministeriele regeling betreffende binnenkomst en verblijf vreemdelingen (1998), circulaire betreffende de toegang tot het nationale opvangsysteem voor asielzoekers en vluchtelingen (1999), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo Terre d'Asile</p> <p>staat en ngo Terre d'Asile</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen asielzoekers⁴⁵, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: beperkt statelijk, beperkt geprivatiseerd en grotendeels privaats georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministeries van Buitenlandse zaken (i.s.m. ministerie van Binnenlandse zaken) verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Werkgelegenheid & Solidariteit verantwoordelijk voor het opvangbeleid via uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (zbo Bureau Bescherming Vluchtelingen/Statoelozen i.s.m. vreemdelingenpolitie, regionale Prefectuur, Beroepscommissie Vluchtelingen, Administratieve Hof, Raad van State) en een niet-statelijke uitvoeringsorganisatie (ngo Terre d'Asile i.s.m. een statelijk en niet-statelijk samengesteld overlegorgaan) belast met de selectie voor opvang, verdeling en facilitering van opvang en uitbesteding van opvang aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's) en substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeenten) belast met de uitvoering en met medewerking van substatelijke organisaties (regio's en gemeenten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers, naast een</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1995), Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995), Verdrag van Maastricht en Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, oprichtingswet Bureau Bescherming Vluchtelingen/Statoelozen, Asielwet (1998), Wet binnenkomst en verblijf vreemdelingen en wachtzones, Besluit betreffende toegang Unhcr/ngo's tot wachtzones;</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure en wachtzones, ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; koepelorganisatie van rechtshulpverlenende ngo's heeft een waarnemersfunctie en cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als ministeriele regeling betreffende binnenkomst en verblijf vreemdelingen, circulaire toegang tot nationale opvangsysteem voor asielzoekers en vluchtelingen, circulaire betreffende de harmonisatie van financiële bijstand aan asielzoekers in opvanglocaties (2000), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo Terre d'Asile</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem</p>

⁴⁵ Dublinclaimanten hebben geen recht meer opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>zelfgefinancierd opvangaanbod door niet -statelijke organisaties (ngo's niet aangesloten bij officiële ngo -netwerk) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) wachzones, doorgangscentra of detentiecentra (ii) verblijfscentra of (II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels,pensions of bij vrienden of familie</p> <p>economisch: eenmalige financiële toelage (wachzones), verstrekkingen in natura (georganiseerde opvang); maandelijkse sociale zekerheidstoelage (eigen opvang)⁴⁶; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (na medisch onderzoek); centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; aparte opvanglocaties voor ama's; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>communicatief: idem als 1997</p>	<p>eenmalige financiële toelage (wachzones), maandelijkse financiële toelage (georganiseerde opvang)⁴⁷, maandelijkse sociale zekerheidstoelage (eigen opvang); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (na medische onderzoek); centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; aparte opvanglocaties voor ama's; aparte centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>ngo-aanbod 2^e taalonderwijs, toegang tot gemeentelijk 2^e taal- en computeronderwijs; basisonderwijs voor minderjarigen, toegang tot basis- en voortgezetonderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

⁴⁶ het betreft een tijdelijke toelage voor maximaal twaalf maanden;deze toelage omvat nu geen huisvestingstoelage waardoor de toelage gereduceerd is ten opzichte van andere categorieën vreemdelingen en van Franse staatsburgers

⁴⁷ deze toelage is lager dan de sociale zekerheidstoelage bij eigen opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Griekenland⁴⁸ juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1991)</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (1975, gewijzigd 1985), Vreemdelingenwet (1975, gewijzigd 1991), deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: discretionaire bevoegdheden;</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen⁴⁹ asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan en gestimuleerd</p> <p>organisatorisch: zeer beperkt statelijk en grotendeels privaat georganiseerd (I) door middel van een toezichhoudend en financierend ministerie van Openbare Orde verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid⁵⁰ via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Afdeling Politie, Veiligheid & Openbare orde i.s.m. politie/vreemdelingenpolitie, SG ministerie van Openbare Orde, adviescommissie Beroepszaken, Hoge Raad) en statelijke uitvoeringsorganisaties (vreemdelingenpolitie) belast met selectie voor opvang, uitvoering van opvang naast een aanvullend zelfgefinancierd opvangaanbod en financiële ondersteuning van asielzoekers door niet-statische organisaties (Rode Kruis, Vluchtelingenwerk, Caritas, e.a.) in niet-gefaseerde accommodaties als een verblijfscentrum (statisch) of opvanglocaties (ngo's) of (II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Vreemdelingenwet (gewijzigd 1996), Verdrag van Maastricht, deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: discretionaire bevoegdheden, Presidentieel Besluit over werkgelegenheid van vluchtelingen, asielzoekers en ontheemden asielzoekers en vluchtelingen, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat ngo's Rode Kruis en Internationale Sociale Diensten</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan en gestimuleerd</p> <p>zeer beperkt statelijk, beperkt geprivatiseerd en grotendeels privaat georganiseerd (I) door middel van toezichhoudende en financierende ministeries van Openbare Orde verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Sociale zaken verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Afdeling Politie, Veiligheid & Openbare Orde i.s.m. politie/vreemdelingenpolitie, SG ministerie van Openbare Orde, adviescommissie Beroepszaken, Hoge Raad) en statelijke uitvoeringsorganisaties (vreemdelingenpolitie) belast met selectie voor opvang, uitvoering van (nood)opvang en uitbesteding van opvang aan niet-statische uitvoeringsorganisaties (ngo's Rode Kruis, Internationale Sociale Dienst), naast een zelfgefinancierd opvangaanbod en financiële ondersteuning van asielzoekers door niet-statische organisaties ngo's Rode Kruis, Vluchtelingenwerk, Caritas, e.a.) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) wachzones, politiebureaus, detentiecentra (politie) (ii) een (geprivatiseerd) verblijfscentrum, ngo-opvanglocaties of (II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>

⁴⁸ Gegevens van Griekenland zijn niet gebaseerd op verslagen en documenten van de Europese asiel conferentie 1991, maar op een vergelijkend onderzoek uit 1993 (Brink, Pasariboe, Muus e.a., 1993:ix)

⁴⁹ bedoeld worden gehandicapten, psychiatrische patiënten, ouderen, alleenstaande minderjarige asielzoekers, één-oudergezinnen, alleenstaande jonge vrouwen

⁵⁰ Het Ministerie van Openbare Orde is in Griekenland ook verantwoordelijk voor de veiligheid in en rondom de opvangcentra

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991		1997
economisch:	verstrekkingen in natura, ngo-aanbod financiële toelage; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening; voorwaardelijke ⁵¹ toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	ngo-aanbod verstrekkingen in natura en financiële toelages; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening; ama-opvang gemengd met opvang voor meerderjarige asielzoekers; apart centrum voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; voorwaardelijke toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	ngo-aanbod 2 ^e taalonderwijs en educatieve activiteiten; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	ngo-aanbod 2 ^e taalonderwijs en educatieve activiteiten, toegang tot 2 ^e taalonderwijs (universiteiten); toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁵¹ de toegang is afhankelijk van geldmiddelen die alleen door ngo's verschaft worden

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Griekenland</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1991) Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Vreemdelingenwet (gewijzigd 1998); Presidentieel Besluit betreffende de erkenning van vluchtelingen, herroeping van vluchtelingenstatussen, gezinshereniging en uitzetting vreemdelingen (1999) deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: Wet Sociale Bijstand (1998), Presidentieel Besluit, medische zorg asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden, Presidentieel Besluit betreffende voorwaarden en procedures inzake werkvergunningen, discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's Rode Kruis, Internationaal Sociale Diensten deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen⁵², statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan en gestimuleerd</p> <p>organisatorisch: idem als 1999⁵³</p> <p>economisch: voorwaardelijke financiële toelage (kwetsbare groepen)⁵⁵, dagelijks financiële toelage (ngo's);toegang tot nationale gezondheidssysteem;toegang tot nationale kinderopvangsysteem; toegang tot arbeidsmarkt (incl. medisch onderzoek), aparte opvanglocaties voor ama's; tolkenhulp;voorwaardelijke⁵⁷ toegang tot rechtsbeschermingsstelsel; totale opvangbudget per jaar: E 1.2 miljoen</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst (2000), Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Vreemdelingenwet Presidentieel Besluit betreffende de erkenning van vluchtelingen, herroeping van vluchtelingenstatussen, gezinshereniging en uitzetting van vreemdelingen deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: Wet Sociale Bijstand, Presidentieel Besluit betreffende medische zorg asielzoekers, vluchtelingen en ontheemden, Presidentieel Besluit voorwaarden en procedures werkvergunningen, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's, sanctieregels, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. uitsluitend kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan en gestimuleerd</p> <p>idem als 1999⁵⁴,</p> <p>voorwaardelijke financiële toelage (kwetsbare groepen), dagelijkse financiële toelage (ngo's); medisch onderzoek,voorwaardelijke toegang tot nationale gezondheidssysteem⁵⁶; toegang tot arbeidsmarkt; aparte opvanglocaties voor ama's; tolkenhulp; voorwaardelijke toegang tot rechtsbeschermingsstelsel totale opvangbudget per jaar: E 7 miljoen</p>

⁵² bedoeld worden gehandicapten, psychiatrische patiënten, ouderen, alleenstaande minderjarige asielzoekers, één-oudergezinnen, alleenstaande jonge vrouwen

⁵³ wel is de verantwoordelijkheid voor het opvangbeleid inmiddels verschoven van het ministerie van Sociale zaken naar het ministerie van Gezondheid & Welzijn

⁵⁴ sinds 2000 is de uitbesteding van opvang aan niet-staatelijke uitvoeringsorganisaties verder uitgebreid naar andere ngo's (Vluchtelingenwerk, Caritas) waarbij de financiering deels bekostigd is uit algemene subsidies van de staat, de EU en de VN; daarnaast bestaat een zelfgefinancierd opvangaanbod en financiële ondersteuning van asielzoekers door ngo's

⁵⁵ In Griekenland is nog geen algemeen bijstands- of sociaal minimumvoorziening voor staatsburgers ingevoerd waardoor ook voor tijdelijk legaal verblijvende vreemdelingen geen toegang tot sociale zekerheidssysteem bestaat behalve in geval van arbeidsongeschiktheid en ouderdom

⁵⁶ sinds juli 2000 zijn beperkingen ingevoerd voor vreemdelingen bij de vrije toegang tot Griekse gezondheidszorg door beschikbaarheid van identiteits- en verblijfsdocumenten, ziekteverzekering, vooruitbetaling, uitsluitend noodzakelijke behandelingen

⁵⁷ de toegang is afhankelijk van geldmiddelen die alleen door ngo's verschaft worden

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
communicatief: voorlichting, toegang tot 2 ^e taalonderwijs van universiteiten, ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs;toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen;	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs, toegang tot nationale onderwijssysteem, toegang tot nationale seizoensgebonden beroepscursussen; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor min derjarigen; deelname aan formele en informele asielconferenties

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Groot-Brittannië juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Immigratiewet (1971, gewijzigd 1988), Nationaliteitswet (1981), Uitzettingswet (1989), discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, adviesfunctie en cliëntvertegenwoordigende functie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een adviesfunctie, waarvan een ngo een cliëntvertegenwoordigende functie heeft</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Immigratiewet, Nationale Bijstandswet (1948), Kinderwet (1989), discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning (sub)statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare⁵⁸ groepen asielzoekers, de mate waarin georganiseerde opvang privaat kan worden aangeboden en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: deels statelijk, deels geprivatiseerd en deels privaat georganiseerd</p> <p>(I) door middel van toezichthoudende, coördinerende en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Milieu verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Immigratiedienst, grenspolitie, vreemdelingenpolitie, Immigratie Beroepsautoriteit/Speciale Immigratie Beroepscommissie, Immigratie Beroepsbureau, Hof van Beroep/Hoger Huis) en met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers en met uitbesteding van bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (2 ngo's) in niet-gefaserde accommodaties als detentiecentra, centra voor daklozen⁶⁰, noodopvang in jeugdherbergen, huizen of</p> <p>(II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Nationaliteitswet, Asiel en Immigratiebepoepswet (1993), Asiel en immigratiewet (1996), Uitzettingswet, Immigratieregels (1994, gewijzigd 1996), Asielbepoepsprocedureregels, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een cliëntvertegenwoordigende functie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een adviesfunctie, waarvan een ngo een cliëntvertegenwoordigende functie heeft</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Immigratie en Asielwet (1996), Nationale Bijstandswet, Kinderwet, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning (sub)statelijk moet worden aangeboden t.b.v. van kwetsbare groepen asielzoekers, de mate waarin georganiseerde opvang privaat kan worden aangeboden en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>deels statelijk en grotendeels privaat georganiseerd</p> <p>(I) door middel van een toezichthoudend, coördinerend en financierend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en gemeentebesturen verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Immigratiedienst i.s.m. grenspolitie, vreemdelingenpolitie, Immigratie Beroepsautoriteit/Speciale Immigratie Beroepscommissie, Immigratie Beroepsbureau, Hof van Beroep/Hoger Huis), een statelijke uitvoeringsorganisatie belast met opvang⁵⁹, substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers naast een zelf gefinancierd opvangaanbod door niet-statelijke organisaties (ngo's als Engels, Schots en Wales Vluchtelingenwerk) in niet-gefaserde accommodaties als detentiecentra, centra voor daklozen, of ngo-opvangcentra of</p> <p>(II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of opvang bij vrienden of familie</p>

⁵⁸ het gaat hier om behoeftige asielzoekers d.w.z. die geen middelen van bestaan hebben om in hun onderhoud te kunnen voorzien

⁵⁹ het betreft hier de aansturing van detentiecentra door politiefunctarissen

⁶⁰ asielzoekers hebben toegang tot deze algemene instellingen die gelijk zijn voor Britse staatsburgers op het bestaansminimum als voor vreemdelingen

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
economisch:	toegang tot nationale sociale zekerheidsstelsysteem ⁶¹ ; toegang tot nationale gezondheidszorgstelsysteem; toegang tot nationale huisvestingsstelsysteem; toegang tot arbeidsmarkt bij behandeling asielaanvraag > 6 maanden; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsysteem; opvangbudget: \$ 316 miljoen	voorwaardelijke toegang tot nationale sociale zekerheidsstelsysteem ⁶² ; toegang tot nationale gezondheidszorgstelsysteem; voorwaardelijke toegang tot nationale huisvestingsstelsysteem; toegang tot arbeidsmarkt bij behandeling asielaanvraag > 6 maanden; aparte ngo-opvanglocaties voor am's, pleeggezinnen of algemene instellingen voor minderjarigen (jeugdtehuizen); tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	toegang tot instellingen voor volwasseneducatie (incl. 2 ^e taalonderwijs) ⁶³ ; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	toegang tot instellingen voor volwasseneducatie (incl. 2 ^e taalonderwijs); toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁶¹ de sociale zekerheidsstoelages zijn daarbij gelijk aan het niveau dat Britse staatsburgers op het bestaansminimum ontvangen

⁶² Sinds 1996 zijn asielzoekers wiens asielaanvraag niet direct bij binnenkomst (binnen een week) is ingediend bij de Britse autoriteiten en beroepszaken uitgesloten van sociale zekerheid en huisvestingsstoelages gelijk aan het niveau van Britse staatsburgers op het bestaansminimum. De toelage bedraagt nu 70% van de sociale uitkeringen van Britse staatsburgers. Families met minderjarige asielzoekers en alleenstaande minderjarige asielzoekers hebben wel toegang tot 100% sociale zekerheidsstoelages

⁶³ de toegang voor Britse staatsburgers en vreemdelingen tot volwasseneducatie en basis- en voortgezetonderwijs voor minderjarigen is grondwettelijk geregeld

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Groot-Brittannië</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Immigratie-en Asielwet (gewijzigd 1999), Nationaliteitswet, Uitzettingswet, Asiel en Immigratieberoepswet, Immigratieregels, Asielberoepsprocedureregels, discretionaire bevoegdheden deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, adviesfunctie en cliëntvertegenwoordigende functie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een adviesfunctie, waarvan een ngo een cliëntvertegenwoordigende functie heeft <i>nationale opvangregels</i> als Immigratie- en Asielwet, Nationale Bijstandswet, Kinderwet, ministeriele regeling inzake opvang (1999), discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning (sub)statelijk moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, de mate waarin georganiseerde opvang privaat kan worden aangeboden en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: idem als 1997⁶⁴</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Nationaliteitswet, Immigratie- en Asielwet (gewijzigd 2001), Uitzettingswet, Asiel- en Immigratie Beroepswet, Immigratieregels ,Asielberoepsprocedureregels, discretionaire bevoegdheden deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een cliëntvertegenwoordigende functie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een adviesfunctie, waarvan een ngo een cliëntvertegenwoordigende functie heeft <i>nationale opvangregels</i> als Immigratie en Asielwet, Kinderwet, discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat, ngo's en commerciële organisaties (commerciële welzijns- en huisvestingsorganisaties, woningbouwverenigingen) ,inspectieregels deze regels legitimeren de mate waarin bemiddeling voor opvang en georganiseerde opvang geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld, financiële ondersteuning statelijk moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>deels statelijk, grotendeels geprivatiseerd, beperkt privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Immigratiedienst, Immigratie-directoraat⁶⁵/ Directoraat Sociaal Werk i.s.m. Immigratie Beroepsautoriteit/Speciale Immigratie Beroepscommissie, Immigratie Beroepsbureau, Hof van Beroep/Hoge Raad) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (Nationaal Asiel Ondersteuningsdirectoraat) belast met verdeling en bemiddeling t.b.v. structurele opvang en met uitbesteding</p>

⁶⁴ sinds 1999 houdt een Immigratiedirectoraat/afdeling geïntegreerde dossierbehandeling ressorterend onder het ministerie van Binnenlandse zaken zich bezig met asielaanvragen die na binnenkomst zijn ingediend

⁶⁵ de Immigratiedienst houdt zich specifiek bezig met asielaanvragen die bij zeehavens ingediend worden, terwijl het Immigratie-directoraat belast is met behandeling van inlandse asieleverzoeken

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>economisch: maandelijks financiële sociale zekerheidstoelages⁶⁹ (huisvesting, gemeentebelasting, kleding, inrichting etc.) in de vorm van vouchers, in natura en/of contant; toegang tot nationale gezondheidssysteem; toegang tot arbeidsmarkt/vrijwilligerswerk bij behandeling asielaanvraag > 6mnd; kinderopvang (ngo aanbod); aparte ngo-opvang voor ama's, ama-opvang in pleeggezinnen of algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp, toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>communicatief: toegang tot 2^e taalonderwijs en beroeps cursussen (bij betaalde baan); toegang tot nationale onderwijssysteem; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>van bemiddeling en nood- en structurele opvang aan niet-staatelijke uitvoeringsorganisaties (respectievelijk een ngo-netwerk⁶⁶ en commerciële managementorganisaties voor welzijn) en medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten⁶⁷) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) een detentiecentrum of noodopvang in hotels, pensions (ii) structurele opvang⁶⁸ in hotels, pensions, particuliere huisvesting of (II) eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p> <p>wekelijkse financiële toelage⁷⁰; in vouchers voor behoeftige groepen; toegang tot nationale gezondheidssysteem; toegang tot arbeidsmarkt/vrijwilligerswerk bij behandeling asielaanvraag > 6 mnd; kinderopvang (ngo aanbod); aparte ngo-opvang voor ama's, ama-opvang in pleeggezinnen of algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>toegang tot gemeentelijk 2^e taalonderwijs; voorwaardelijke⁷¹ toegang tot beroeps- of hoger onderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

⁶⁶ dit ngo-netwerk bestaat uit organisaties als Vluchtelingenwerk, Migrantenhulp e.a. die zich bezighouden met bemiddeling voor of beheren van noodopvanglocaties; structurele opvang wordt verzorgd door commerciële welzijnsmanagementorganisaties die huisvesting aanbieden of als tussenpersoon fungeren

⁶⁷ tot aan 2000 waren de gemeenten c.q. gemeentelijke sociale diensten verantwoordelijk voor bemiddeling van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers die binnenlands een verzoek indienden, terwijl opvang van en financiële ondersteuning van asielzoekers bij havens tot de verantwoordelijkheid van de nationale overheid gerekend werden; na 2000 werd de opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers over de verantwoordelijkheid van de Britse centrale overheid c.q. het Nationaal Asiel Ondersteuningsdirectoraat (NASS) dat via een verspreiding – en ondersteuningssysteem met name moest zorgdragen voor opvang buiten de grootstedelijke gebieden

⁶⁸ Sinds 2002 is het Britse opvang en verspreidingssysteem (samengesteld uit noodopvang, structurele opvang in hotels en particuliere huisvesting) gewijzigd in een gefaseerd integraal en grootschalig opvangssysteem van introductiecentra, asielzoekerscentra, meldingscentra en uitzetcentra. De NASS is belast met de verdeling, financiering en uitbesteding van deze opvang aan publieke en private organisaties die de centra beheren. Eigen opvang blijft mogelijk uitgezonderd tijdens het verblijf in de verplichte introductiecentra

⁶⁹ voor asielzoekers die een asielverzoek bij aankomst hebben ingediend bedraagt de hoogte van deze toelages 90% van de sociale uitkeringen die aan Britse staatsburgers op het bestaanminimum wordt verstrekt; voor asielzoekers die hun asielverzoek na binnenkomst op Brits grondgebied hebben gedaan geldt een toelage van 70% van de sociale uitkering voor Britse staatsburgers

⁷⁰ De hoogte van de financiële toelage is voor bijna alle kwetsbare groepen asielzoekers gereduceerd naar 70% van de sociale uitkeringen van Britse staatsburgers op het sociaal minimum; de financiële toelages in vouchers worden gereduceerd met de kosten die anders voor georganiseerde opvang in hotels, pensions etc. gemaakt zouden moeten worden; families met minderjarige asielzoekers en ama's krijgen wel financiële ondersteuning door gemeenten gelijk aan de hoogte die voor kinderen van Britse staatsburgers geldt; asielzoekers van wie de asielaanvraag langer dan zes maanden in behandeling is krijgen een extra financiële toelage

⁷¹ afhankelijk van eigen bijdrage onderwijskosten; gratis toegang na drie jaar verblijf

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Ierland</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (1935), Nationaliteits- en Burger­schapswet (1956, gewijzigd 1986), Vreemdelingenverordening (1956, ministe­riële regeling)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grens­procedures, een ontvankelijk­heids­procedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Sociale Welzijns­ondersteuningswet (1991), Kin­der­zorgwet (1971)</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang privaaf kan worden aangeboden en verdeeld t.b.v. alle asielzoekers en de mate waarin eigen op­vang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: zeer beperkt statelijk, grotendeels privaaf georganiseerd</p> <p>(I) d.m.v. toezichhoudende, coördinerende en financierende ministeries van Buitenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Sociale zaken verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorgani­saties belast met erkenning en toelating (ministeriële Vreemdelingenregistratiedienst i.s.m. vreemdelingenpolitie, vluchtelingencommissaris, vluchtelingenadviescommis­sie, vluchtelingenberoeps­tribunaal, districts­gerechtshoven), met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers, naast een zelf gefinancierd opvangaanbod door niet -statelijk organisatie (ngo's als Rode Kruis, Vluchtelingenwerk, Focuspoint) in niet -gefaseerde accommodaties als Rode Kruisopvangcentra, jeugdherbergen, te huizen voor daklozen, hotels, pensions</p> <p>(II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p> <p>economisch: toegang tot nationale sociale zekerheidssysteem; toegang tot nationale gezond­heids­zorgsysteem; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vluchtelingenwet (1996), Nationaliteits- en Burger­schapswet (gewijzigd 1994), ministeriële regeling betreffende uitvoeringsprocedures asielaanvragen (1997)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grens­procedure, een ontvankelijk­heids­procedure respectievelijk een normale procedure, bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's gende functie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende func­tie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vluchtelingenwet, Sociale Welzijns­ondersteuningswet, Kinder­zorgwet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang privaaf kan worden aangeboden en verdeeld t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers en de mate waarin ei­gen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem als 1991</p> <p>toegang tot nationale sociale zekerheidssysteem; medisch onderzoek, toegang tot na­nale gezondheidszorgsysteem; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangaanbod: geen gegevens</p>

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
communicatief: ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot gemeentelijk 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis-en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Ierland</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, verdrag van Dublin, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Immigratiewet (1999), Vluchtelingenwet, Nationaliteits- en Burgerschapswet,, Vreemdelingenverordening</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvanke-lijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure of versnelde procedu- re, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vluchtelingenwet, Sociale Welzijnsondersteuningswet (1991) Kinderzorgwet (1971) deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk moet wor- den bemiddeld en verdeeld t.b.v. alle asielzoekers en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>organisatorisch: deels statelijk, deels geprivatiseerd georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Justitie, Gelijkheid en Wetgeving verantwoordelijk voor het opvang- en toelatingsbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Asielfivi- visie i.s.m. politie, vluchtelingencommissaris, vluchtelingenadviescommissie, vluchtelingenberoeps-tribunaal, districtsrechtshoven) en een statelijke uitvoe- ringsorganisatie (ministeriële directoraat asielzoekersdiensten) belast met de ver- deling van opvang en bemiddeling voor opvang, en medewerking van substate- lijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke gezondheidsdiensten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers en woningbemiddeling in gefaseerde accommodaties als (i) een aanmeldcentrum of een detentiecentrum (ii) commer- ciële opvang in hotel, pensions, kamers, particuliere woningen; eigen opvang is tijdelijk niet (meer) mogelijk.</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam, <i>nationale toelatingsregels</i> als Vluchtelingenwet (2000), Immigratiewet, Nationali- teits- en Burgerschapswet, ministeriele regeling betreffende uitvoeringsprocedures asielaanvragen (1997)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure, een ontvanke-lijk- heidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's gende functie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende func- tie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Vluchtelingenwet, Sociale Welzijnsondersteuningswet, Kinderzorgwet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatise- erd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers en statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bij- stand</p> <p>grotendeels statelijk, deels geprivatiseerd en deels privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Justitie, Gelijkheid en Wet- geving verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke uitvoe- ringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Asielfdivisie i.s.m. vluchtelingencommissaris, vluchtelingenadviescommissie, vluchtelingenberoeps- tribunaal, districtsrechtshoven) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (agent- schap Opvang en Integratie) belast met verdeling en uitvoering van opvang, woning- bemiddeling en uitbesteding van opvang aan niet -statelijke uitvoeringsorganisaties (commerciële woning- en overnachtingsorganisaties, ngo's) en medewerking van sub- statelijke organisaties (gemeentelijke gezondheidsdiensten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers en woningsbemiddeling in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) een aanmeldcentrum of detentiecentra² (ii) doorgangs- en ver- blijfscentra, commerciële opvanglocaties (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties in hotels, pension, ka- mers of bij vrienden of familie</p>

⁷² dit kan detentie in een politiebureau of in een gevangenis betreffen

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
economisch:	wekelijkse financiële toelage, huurtoelage en (mogelijke) aanvullende toelages voor kleding, brandstof, kinderen; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; toegang tot arbeidsmarkt ⁷⁴ ; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; voorwaardelijk ⁷⁵ toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	wekelijkse financiële toelage ⁷³ ; toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening; recreatieve activiteiten; in- en extern onbetaald vrijwilligerswerk; ama-opvang in pleeggezinnen of algemene instellingen voor minderjarigen of commerciële opvang en/of geïntegreerd in noodopvang; aparte centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	voorlichting; ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	voorlichting; ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs ; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁷³ de toelage wordt gereduceerd voor asielzoekers die gebruik maken van georganiseerde opvang in doorgangs- en verblijfscentra

⁷⁴ betrof hier een tijdelijke maatregel vanwege grote achterstanden in de verwerking van asielaanvragen met een langere wachttijd tot gevolg; asielzoekers die zich onttrokken aan de verplichtingen van de asielprocedure waren van deze maatregel uitgesloten

⁷⁵ afhankelijk van eigen bijdrage in de rechtsbijstandskosten

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Italië juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (1947), Vreemdelingenwet⁷⁶(1990), Presidentieel Besluit betreffende de toelatingsprocedure (1990) deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: Vreemdelingenwet, Besluit over financiële bijstand van (erkende) vluchtelingen, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang privaaf kan worden aangeboden en verdeeld t.b.v. alle asielzoekers en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers⁷⁷ moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: zeer beperkt (sub)statelijk, grotendeels privaaf georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid en gemeentebesturen verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (interdepartementale Centrale Commissie verlening vluchtelingenstatussen i.s.m. grenspolitie, vreemdelingenpolitie, regionale Administratieve Hof, Presidentieel Beroep) en statelijke uitvoeringsorganisaties (grenspolitie, vreemdelingenpolitie) belast met uitvoering van opvang (wachtzones) en medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met de financiële ondersteuning⁷⁸ van asielzoekers naast een zelf gefinancierd opvangaanbod door niet-stataelijke organisaties (ngo's als Rode Kruis, Caritas, Vluchtelingenwerk) in niet-gefaseerde accommodaties als wacht/transitzones, ngo verblijfscentra, (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997) Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995), verdrag van Maastricht, <i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Vreemdelingenwet, Presidentieel Besluit betreffende de toelatingsprocedure deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedures, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: Vreemdelingenwet, Besluit over financiële bijstand (erkende)vluchtelingen, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, privaaf kan worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>deels (sub)statelijk, beperkt geprivatiseerd en deels privaaf georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid en regionale en gemeentebesturen verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (interdepartementale Centrale Commissie verlening vluchtelingenstatussen i.s.m. grenspolitie, regionale politie, regionale Administratieve Hof, Administratieve Hof van Beroep, Raad van State, Presidentieel Beroep) met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (regionale politie, gemeentelijke sociale diensten) belast met selectie voor opvang, uitvoering van opvang (transitzones en detentiecentrum), financiële ondersteuning van asielzoekers en uitbesteding van opvang aan niet-stataelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, Internationale Sociale Dienst), naast een zelf gefinancierd opvangaanbod door niet-stataelijke organisaties (ngo's als Vluchtelingenwerk, Caritas) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) transitzones of een detentiecentrum (grens- en regionalepolitie) (ii) verblijfscentra (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>

⁷⁶ ook wel 'Martelliwet' genoemd naar de gelijknamige minister die deze vreemdelingenwet heeft ingevoerd en waarbij o.a. het opvangsysteem met statelijk georganiseerde opvangcentra grotendeels werd afgeschaft

⁷⁷ bedoeld worden families, moeders met kinderen, alleenstaande minderjarige asielzoekers, mensen zonder bestaansmiddelen

⁷⁸ het betreft hier uitsluitend financiële toelages voor kwetsbare groepen asielzoekers

Tabel C Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
economisch:	dagelijkse financiële toelage (maximaal 45 dagen); beperkte toegang tot nationale gezondheidssysteem ⁷⁹ ; tolkenhulp ⁸⁰ ; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvang budget: \$ 50 miljard	dagelijkse financiële toelage (maximaal 45 dagen); beperkte toegang tot nationale gezondheidssysteem; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot gemeentelijk 2 ^e taal- en beroepsonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁷⁹ het betreft hier alleen noodgevallen of ernstige ziektes

⁸⁰ behalve bij grensprocedures

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Italië</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (1947), Immigratiewet⁸¹ (1998), Presidentieel Besluit betreffende de toelatingsprocedure (1990)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i>: Vreemdelingenwet, Besluit over financiële bijstand van (erkende) vluchtelingen, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moeten worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: idem als 1997</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Immigratiewet, Presidentieel Besluit betreffende de toelatingsprocedure</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i>: Vreemdelingenwet, Besluit over financiële bijstand (erkende)vluchtelingen, discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en ngo's</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, privaat kan worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>grotendeels (sub)stataleijk, deels geprivatiseerd, beperkt privaat georganiseerd</p> <p>(I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid en regionale en gemeentebesturen verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (interdepartementale Centrale Commissie verlening vluchtelingenstatussen i.s.m. grenspolitie, regionale politie, Regionale Administratieve Hof, administratieve Hof van Beroep,Raad v. State,Presidentieel Beroep) met medewerking van sub-stataleijk uitvoeringsorganisaties (regionale politie, gemeentelijke sociale diensten) belast met selectie voor opvang, uitvoering van opvang, financiële ondersteuning van asielzoekers en uitbesteding van opvang aan niet-stataleijk uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis, Vluchtelingenwerk, Caritas, welzijnsorganisaties) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) transitzones of een detentiecentrum (ii) verblijfscentra of</p> <p>(II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of opvang bij vrienden of familie</p>

⁸¹ deze wet vervangt de 'Martelliwet' met uitzondering van bepalingen over de asielprocedure

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid asielzoekers per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
economisch:	dagelijkse financiële toelage (maximaal 45 dagen); beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening of ngo aanbod van openbare kantines; tolkenhulp; voorwaardelijke toegang tot rechtsbeschermingssysteem ⁸² ; totale opvangbudget: geen gegevens	dagelijkse financiële toelage (maximaal 45 dagen); beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening of ngo aanbod van openbare kantines; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; aparte opvanglocaties voor gezinnen, religieuze of etnische groepen; tolkenhulp; voorwaardelijke toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs, gemeentelijk 2 ^e taalonderwijs; toegang tot nationaal basis- en voortgezet onderwijsstelsel; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	ngo aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁸² op basis van een schriftelijk verzoek en bij onvoldoende financiële middelen

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid asielzoekers per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Luxemburg juridisch: <i>internationale asielregels</i> als Vlv.verdrag, EVRM-verdrag</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als discretionaire bevoegdheden; verder geen wet- en regelgeving; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliënt-vertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als discretionaire bevoegdheden; verder geen wet- en regelgeving;</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. groepen asielzoekers zonder familie, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: grotendeels statelijk, deels geprivatiseerd en deels privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministeries van Justitie verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Familiezaken verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (Regeringscommissariaat voor vreemdelingen i.s.m. grens- en gemeente politie, Vluchtelingenadviescommissie, Administratieve Hof, Administratieve Hof van Beroep) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (Sociale afdeling van Regeringscommissariaat voor vreemdelingen) belast met de verdeling en uitvoering van opvang, bemiddeling voor opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers naast een aanvullend zelfgefinancierd opvangaanbod door niet-statelijke organisaties (ngo's als Rode Kruis, Caritas) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) een aanmeldcentrum (ii) noodopvang voor daklozen, jeugdherbergen of een detentiecentrum (iii) verblijfscentra, kamers of appartementen (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als Vlv.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997) Schengenuitvoeringsovereenkomst (1997), verdrag van Maastricht, <i>nationale toelatingregels</i> als Vreemdelingenwet (1996), Asielprocedurewet (1996), Regeringsregels betreffende toelating (1996), Jurisdictiewet (1996) deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Integratiewet vreemdelingen (1993), Groothertogelijke (ministeriele) regeling betreffende werkgelegenheid buitenlandse werknemers (1995, gewijzigd 1996), huisregels deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. groepen asielzoekers zonder familie, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem als 1991</p>

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
economisch:	maandelijkse financiële toelage ⁸³ , aanvullende toelages (kleding, openbaar vervoer, taallessen, kinderbijslag, school), kleding; toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); zelfstandige maaltijdvoorziening; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	maandelijkse financiële toelage ⁸⁴ en/of vouchers, aanvullende toelages (kleding, openbaar vervoer, school, taallessen, geboorte); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; zelfstandige maaltijdvoorziening; tolkenhulp; toegang tot rechtbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens
communicatief:	voorlichting; toegang tot 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voorgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele of informele internationale asielconferenties	voorlichting; toegang tot 2 ^e taalonderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

⁸³ hoogte afhankelijk van eigen of georganiseerde opvang

⁸⁴ asielzoekers die in beroep gaan tegen hun afgewezen asielaanvraag krijgen sinds 1996 80% van hun financiële toelage

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Luxemburg juridisch: <i>internationale asielregels</i> als Vlv.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet, Asielprocedurewet, Regeringsregels betreffende toelating, Jurisdictiewet; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliënt-vertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Integratiewet vreemdelingen, Groothertogelijke (ministeriële) regeling betreffende werkgelegenheid buitenlandse werknemers, huisregels deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. groepen asielzoekers zonder familie, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: idem als 1991 en 1997</p> <p>economisch: maandelijke financiële toelage⁸⁶, aanvullende toelages (kleding, openbaar vervoer, taallessen, geboorte, school), kleding; toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (incl. eigen bijdrage); centrale en zelfstandige maaltijdvoorziening; ama-opvang voor algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; financiële toelages voor terugkeer (IOM-programma); totale opvangbudget: geen gegevens</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als Vlv.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet, Asielprocedurewet (gewijzigd 2000) Regeringsregels betreffende toelating, Jurisdictiewet deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Integratiewet vreemdelingen, Groothertogelijke (ministeriële) regeling betreffende werkgelegenheid buitenlandse werknemers, huisregels deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. groepen asielzoekers zonder familie, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem als 1991, 1997 en 1999⁸⁵</p> <p>maandelijke financiële toelage⁸⁷, aanvullende toelages (openbaar vervoer, kleding) kleding in natura; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidssysteem⁸⁸; centrale en zelfstandige maaltijdvoorziening; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen); ngo-aanbod speciale centra voor psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; financiële toelages voor terugkeer (IOM-programma); totale opvangbudget: geen gegevens</p>

⁸⁵ vanaf 2000 heeft een beslissing op een asielaanvraag niet meer voorgelegd te worden aan de Vluchtelingenadviescommissie; tevens zijn meer opvanglocaties voor asielzoekers beschikbaar gekomen waardoor minder of geen gebruik gemaakt hoeft te worden van noodopvang voor daklozen en jeugdherbergen

⁸⁶ hoogte afhankelijk van eigen of georganiseerde opvang; toelages worden na afwijzing van asielverzoek met 20% gekort indien asielzoeker in beroep tegen de afwijzing gaat; in geval van georganiseerde opvang worden deze toelages bij erkenning als vluchteling afgetrokken van de hogere toelages die voor officiële vluchtelingen gelden; daarnaast worden voor het aanbod van aanvullende opvang door ngo's eigen bijdrages gerekend

⁸⁷ hoogte afhankelijk van eigen of georganiseerde opvang

⁸⁸ financiering verloopt via coupons en vervolgens via ziektekostenverzekering

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
communicatief: ngo-aanbod voorlichting; toegang tot 2 ^e taalonderwijs afhankelijk van ontvankelijkheid asielverzoek, ngo-aanbod 2 ^e taalonderwijs ⁸⁹ ; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	ngo-aanbod voorlichting; 2 ^e taalonderwijs afhankelijk van ontvankelijkheid asielaanvraag; ngo-aanbod 2 ^e taalonderwijs; toegang tot nationale basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen; deelname aan formele en informele asielconferenties

⁸⁹ soms gefinancierd door de staat

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Nederland</p> <p>Juridisch: <i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, (1991) Schengenuitvoeringsovereenkomst (1991)</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (1965), Vreemdelingenbesluit (1991), Vreemdelingenvoorschrift (1991), Vreemdelingencirculaire, grensbewakingsregels (1965)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Wet Arbeid Buitenlandse Werknemers (1978), ministeriële Regeling Opvang Asielzoekers (1987) subsidieovereenkomst tussen staat en ngo over beheer statelijke opvanglocaties, bestuursovereenkomsten tussen staat en gemeenten over vestiging statelijke opvanglocaties en beheer gemeentelijke opvangwoningen, huisregels, Welzijnswet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde (sub)statelijk en gepri-tiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten én asielzoekers in gemeentelijke wonin-gen moeten worden ondersteund door algemene (sub)statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: grotendeels statelijk/substatelijk, deels geprivatiseerd georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierende ministeries⁹¹ van Justitie verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties be-erkenning en toelating (ministeriële Directie Vreemdelingenzaken i.s.m. vreemdelingenpolitie, arrondissementrechtbanken, adviescommissie</p>	<p><i>Internationale Asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995)</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1994), Vreemdelingenbe-sluit (gewijzigd 1994), Vreemdelingenvoorschrift (gewijzigd 1994), vreemdelingencir-culaire (gewijzigd 1994), grensbewakingsregels</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respec-tievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid⁹⁰ van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegen-woordigende functie en een beperkte interventie-functie in de ontvankelijkheidsproce-dure;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers (1994), mi-nisteriële Regeling Verstrekkingen Asielzoekers (1994, gewijzigd 1997), Regerings-besluit bevoegdheidsverdeling rijk-gemeenten over respectievelijk opvang asielzoe-kers en verblijfsgerechtigden (1996), Wet Arbeid Vreemdelingen (1995), Delegatie-besluit Wav/beleidsregels Wav betreffende seizoensarbeid en vrijwilligerswerk (1997), verdelingsregels, sanctieregels, subsidiebesluiten tussen staat en zbo over beheer sta-telijke opvang, bestuursovereenkomsten en privaatrechtelijke overeenkomsten tus-sen zbo en gemeenten en tussen zbo en ngo's en commerciële organisaties, huisregels, Welzijnswet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivati-seerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>grotendeels semi-staatelijk, beperkt geprivatiseerd georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst⁹² i.s.m. last met vreemdelingenpolitie, arrondissementrechtbanken/vreemdelingenkamers, adviescom-missie Vreemdelingenzaken, Raad van State/afdeling Bestuursrechtspraak, civiele rechts-</p>

⁹⁰ de bewegingsvrijheid van asielzoekers in Nederland is gedurende de behandeling c.q. onderzoek van de asielaanvraag in het doorgangscentrum (een onderzoeks- en opvangcentrum) beperkt tot de gemeentegrenzen waarbinnen de opvanglocatie gevestigd is; asielzoekers mogen tijdens deze fase niet reizen naar andere gemeenten met uitzondering van bijzondere gevallen

⁹¹ In Nederland wordt de opvang van asielzoekers die afkomstig zijn uit ontwikkelingslanden ook gefinancierd door het Ministerie van Ontwikkelingssamenwerking

⁹² ngo's Vluchtelingenwerk en Rechtsbijstand konden vanaf 1994 op experimentele basis een zwaarwegend advies - een gematigd veto - uitbrengen over een asielaanvraag in de ontvankelijkheidsprocedure; in 1998 werd dit experiment weer beëindigd

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Vreemdelingenzaken, Raad van State, civiele rechtsorganisatie, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministeriële dienst spreiding en plaatsing, ambtelijke functionarissen) belast met de verdeling en uitvoering van opvang, financiële ondersteuning van asielzoekers en uitbesteding van opvang aan niet-statale uitvoeringsorganisaties (ngo stichting Projecten Opvang Asielzoekers, commerciële overnachtingsorganisaties, beveiligings- en schoonmaakbedrijven) en medewerking van sub-statale organisaties (gemeentelijke sociale diensten, gemeentelijke diensten huisvesting) belast met financiële ondersteuning van asielzoekers en woningbemiddeling in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) verblijfscentra, hotels, pensions of een detentiecentrum (ii) gemeentelijke woningen (II) of d.m.v. eigen opvang bij vrienden of familie</p> <p>economisch: wekelijkse financiële toelage, kledingtoelage, verstrekkingen in natura (sanitair), toegang tot nationale sociale zekerheidsstelsel⁹⁵; medisch onderzoek⁹⁶, toegang tot nationale gezondheidszorgstelsel; centrale maaltijdvoorziening (verblijfscentra) intern vrijwilligerswerk; kinderopvang; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsel; totale opvangbudget: \$ 156,50 miljoen</p> <p>communicatief: voorlichting; ngo-aanbod 2^e taalonderwijs en educatieve activiteiten; ngo-aanbod financiering voortgezet of hoger onderwijs; basisonderwijs voor minderjarigen, toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>organisatie, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (zbo Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers) belast met verdeling en uitvoering van opvang, financiële ondersteuning van asielzoekers en uitbesteding van opvang aan niet-statale uitvoeringsorganisaties (commerciële overnachtingsorganisaties, beveiliging- en schoonmaakbedrijven, ngo Vluchtelingen genwerk, psycho-sociale zorg) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) aanmeldcentra of detentiecentra (ii) doorgangsentra (iii) verblijfscentra, hotels, pensions, woningen⁹³; Eigen opvang is niet mogelijk</p> <p>wekelijkse financiële toelage⁹⁴, kledingtoelage, verstrekkingen in natura (sanitair); medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidszorgstelsel⁹⁷; centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening (verblijfscentra) recreatieve activiteiten; betaald vrijwilligerswerk; kinderopvang; aparte ama-opvang in opvanglocaties respectievelijk opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsel; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>totale maaltijdvoorziening en zelfstandige maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligers- voorlichting; 2^e taalonderwijs, maatschappij-oriëntatie⁹⁸; ngo-aanbod financiering voortgezet of hoger onderwijs; basisonderwijs voor minderjarigen, toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

⁹³ dit kunnen zowel woningen zijn die onder het beheer van het Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers vallen (door middel van huur of koop), als gemeentelijke woningen die voor 1996 nog onder het beheer van gemeenten vielen; in dat laatste geval betreft het een overgangsregeling voor asielzoekers die voor 1996 in gemeentelijke woningen zijn opgevangen; na 1996 is in een politiek-bestuurlijke afspraak tussen nationale overheid (regering) en gemeenten overeengekomen dat opvang van asielzoekers voortaan een verantwoordelijkheid is van de centrale overheid, terwijl gemeenten alleen vreemdelingen met een verblijfsvergunning zullen opvangen

⁹⁴ sinds 1996 kunnen definitief afgewezen asielzoekers die niet meewerken aan hun terugkeer naar het land van herkomst geen aanspraak meer maken op financiële toelagen en opvang

⁹⁵ indien asielzoekers worden opgevangen in gemeentelijke woningen kunnen zij aanspraak maken op een sociale zekerheidsstelsel op het niveau van Nederlandse staatsburgers op het bestaansminimum verminderd met de kosten voor huisvesting

⁹⁶ hiertoe behoort ook de mogelijkheid van psycho-sociale begeleiding

⁹⁷ sinds 1996 behoort psycho-sociale begeleiding niet meer tot de standaardtaken van het zbo Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers maar is uitbesteed aan stichtingen voor maatschappelijk werk

⁹⁸ vanaf 1997 moeten conform ministerieel besluit en ministeriele regeling 2^e taalonderwijs en maatschappijoriëntatie in verblijfslocaties voor asielzoekers worden aangeboden of toegankelijk zijn voor deze groepen

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Nederland</p> <p>Juridisch: <i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1998), Vreemdelingenbesluit (gewijzigd 1998), Vreemdelingenvoorschrift (gewijzigd 1998), Vreemdelingencirculaire (gewijzigd 1998), Wet ongedocumenteerde asielzoekers (1999) Koppelingswet (1998) grensprocedureregels; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, ministeriële Regeling Verstrekkingen Asielzoekers, Regeringsbesluit bevoegdheidsverdeling rijk-gemeenten over respectievelijk opvang asielzoekers en verblijfsge-rechtigden, Wet Arbeid Vreemdelingen, Delegatiebesluit Wav/beleidsregels Wav betreffende vrijwilligerswerk en verruiming seizoenarbeid (gewijzigd 1999), verdelingsregels, huisregels, sanctieregels, subsidiebesluiten tussen staat en zbo over beheer statelijke opvang, bestuursovereenkomsten, bestuursovereenkomsten en privaatrechtelijke overeenkomsten tussen zbo en gemeenten en tussen zbo en ngo's en commerciële organisaties, Welzijnswet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde (sub)statelijk en gepri-tiseerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers⁹⁹, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door een categorale statelijke organisatie voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: grotendeels semi-statelijk, beperkt geprivatiseerd, beperkt privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Justitie verantwoordelijk voor het opvang- en toelatingsbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst i.s.m. vreemdelingenpolitie, arrondissementsrechtbanken/vreemdelingenkamers/rechtseenheidkamer, adviescommissie Vreemdelingenzaken, Raad van State/afde-</p>	<p><i>Internationale Asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 2000), Vreemdelingenbe-sluit (gewijzigd 2000), Vreemdelingenvoorschrift (gewijzigd 2000), vreemdelingencir-culaire (gewijzigd 2000), Wet ongedocumenteerde asielzoekers, Koppelingswet, grensbewakingsregels; deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respec-tievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegen-woordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Wet Centraal Orgaan opvang asielzoekers, mi-nisteriële Regeling Verstrekkingen Asielzoekers, Regerings-besluit bevoegdheidsverdeling rijk-gemeenten over respectievelijk opvang asielzoe-kers en verblijfsge-rechtigden, Wet Arbeid Vreemdelingen, Delegatie-besluit Wav/beleidsregels Wav betreffende vrijwilligerswerk, verruiming seizoenarbeid, verdelingsregels, sanctieregels, subsidiebesluiten tussen staat en zbo over beheer sta-telijke opvang, bestuursovereenkomsten en privaatrechtelijke overeenkomsten tus-sen zbo en gemeenten en tussen zbo en ngo's en commerciële organisaties, huisregels, Welzijnswet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivati-seerd moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door een categorale statelijke organisatie voor financiële bijstand</p> <p>idem als 1999¹⁰⁰</p>

⁹⁹ met uitzondering van Dublinclaimanten, asielzoekers met een tweede asielverzoek en documentloze asielzoekers (inclusief kinderen en alleenstaande minderjarige asielzoekers)

¹⁰⁰ sinds 2000 is de Immigratiedienst niet meer in de opvangs- en onderzoekscentra gevestigd maar in regionaal georganiseerde behandelkantoren waar asielzoekers zich naar moeten begeven voor de afname van interviews; desgevolg zijn de opvang- en onderzoekscentra medio 2001 omgevormd tot verblijfscentra (AZC's)

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>ling bestuursrechtspraak, civiele rechtsorganisatie, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (zelfstandig bestuursorgaan Centraal Orgaan opvang asielzoekers) belast met de verdeling en uitvoering van opvang¹⁰¹, financiële ondersteuning van asielzoekers en uitbesteding van opvang aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (commerciële overnachtingsorganisaties, schoonmaak- en beveiligingsbedrijven ngo's als Vluchtelingenwerk, instellingen voor psycho-sociale zorg) naast zelf gefinancierd opvangaanbod door niet-statelijke organisaties (ngo' als Inlia, kerken) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) tenten (wachlijst), aanmeldcentra, detentiecentra en een terugkeercentrum (ii) doorgangscentra (iii) verblijfscentra, hotels/pensions, woningen¹⁰²</p> <p>(II) of d.m.v. eigen opvang bij vrienden of familie</p> <p>economisch: wekelijkse financiële toelage¹⁰³, verstrekkingen in natura (sanitair); medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem¹⁰⁴; centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligerswerk; in- en extern vrijwilligerswerk; recreatieve activiteiten; voorwaardelijke toegang¹⁰⁶ beperkt deel arbeidsmarkt (maximaal drie maanden seizoensarbeid); kinderopvang; aparte ama-opvang in opvangcentra respectievelijk opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; aparte centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; financiële toelages voor terugkeer (IOM-programma); totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>communicatief: voorlichting; 2^e taalonderwijs¹⁰⁸, maatschappijoriëntatie en beroepsgerichte scholing; ngo-aanbod financiering voortgezet of hoger onderwijs; basisonderwijs voor minderjarigen; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>wekelijkse financiële toelage, verstrekkingen in natura (sanitair); medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem¹⁰⁵; centrale maaltijdvoorziening en zelfstandige maaltijdvoorziening; betaald vrijwilligerswerk; in- en extern vrijwilligerswerk; recreatieve activiteiten; voorwaardelijke toegang bepaald deel arbeidsmarkt (maximaal drie maanden per 39 weken o.a. seizoensarbeid, horeca); kinderopvang; aparte gesloten¹⁰⁷ opvanglocaties voor ama-opvang respectievelijk opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; aparte centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; financiële toelages voor terugkeer (IOM-programma); totale opvangbudget: E 680 - 838 miljoen</p> <p>voorlichting; 2^e taalonderwijs, maatschappij-oriëntatie en beroepsgerichte scholing; ngo-aanbod financiering voortgezet of hoger onderwijs; basisonderwijs voor minderjarigen; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

¹⁰¹ vanaf 1998 krijgen Dublinclaimanten, asielzoekers met een herhaalde asielaanvraag en documentloze asielzoekers geen statelijke georganiseerde opvang meer aangeboden

¹⁰² asielzoekers die o.a. langer dan 6 maanden in de opvang verblijven, een kansrijk asielverzoek hebben en aan psycho-sociale indicaties voldoen krijgen de mogelijkheid om in kleinschalige woningen of pensions hun behandeling af te wachten

¹⁰³ asielzoekers die gebruik willen maken van de 'zelfzorg-arrangementen' - opvang bij vrienden of familie - krijgen een hogere financiële toelage uitgekeerd dan asielzoekers die gebruik maken van georganiseerde opvangaccommodaties

¹⁰⁴ inclusief toegang tot instellingen voor psycho-sociale begeleiding (maatschappelijk werk etc.)

¹⁰⁵ sinds 2000 is de medische opvang aan asielzoekers uitbesteed aan de gemeentelijke gezondheidsdiensten die dependances of spreekuren hebben op de accommodaties

¹⁰⁶ het betreft hier asielzoekers die tenminste 6 maanden in de opvang verblijven en waarbij geen directe uitzetting op handen is

¹⁰⁷ het behelst hier een afwijkend opvangregiem voor alleenstaande minderjarigen bestaande uit o.a. een gedisciplineerd dagprogramma, geuniformeerde kledingvoorschriften en een uitgangs- en bezoekverbod

¹⁰⁸ sinds 1999 mogen afgewezen asielzoekers niet meer deelnemen aan activiteiten die voorbereiden op integratie, maar alleen aan activiteiten die behulpzaam zijn bij terugkeer

Tabel C (vervolg) Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Oostenrijk		
juridisch:	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Asielwet (1992), Vreemdelingenverblijfswet (1992), Algemene bestuurlijke procedurewet (1991), discretionaire bevoegdheden;</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een interventiefunctie¹¹¹ in de ontvankelijkheidsprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Federale zorgvoorzieningenwet asielzoekers (1991), Besluit zorgvoorzieningen asielzoekers (1991), Vreemdelingenarbeidswet (1975) ,deelstatelijke Sociale Bijstandswetten, discretionaire bevoegdheden betreffende bepaling toegang tot georganiseerde opvang, verdelingsregels (beleidsregels), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen federale staat en ngo's en commerciële organisaties</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare¹¹² groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke (deelstatelijke) organisaties voor financiële bijstand</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995), verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Asielwet (gewijzigd 1997) Vreemdelingenwet (gewijzigd 1997), Wet op opafhankelijke Federale Herzieningcommissie Asielenaat (1997), Algemene bestuurlijke procedurewet, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure en wachzones¹⁰⁹, of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid¹¹⁰ van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een interventiefunctie in de ontvankelijkheidsprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Federale zorgvoorzieningenwet, Besluit zorgvoorzieningen asielzoekers, Vreemdelingenarbeidswet, deelstatelijke Sociale Bijstandswetten, discretionaire bevoegdheden betreffende bepaling toegang tot georganiseerde opvang, verdelingsregels, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's en commerciële organisaties, sanctieregels</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare¹¹³ groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang wordt toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke(deelstatelijke) organisaties voor financiële bijstand</p>
organisatorisch:	<p>deels statelijk, grotendeels geprivatiseerd en beperkt privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en federale opvangbeleid en deelstatelijke ministeries verantwoordelijk voor het opvangbeleid in de deelstaten</p>	<p>idem als 1991</p>

¹⁰⁹ het betreft hier grensprocedures in wachzones gecreëerd op luchthavens of bij grensposten

¹¹⁰ de bewegingsvrijheid is van asielzoekers is beperkt tot het district van de deelstaat; deze beperking is in 1999 opgeheven (?)

¹¹¹ dit betekent dat de Unhcr een veto-recht heeft bij genomen beschikkingen in de ontvankelijkheidsprocedure

¹¹² bedoeld worden o.a. kinderen, zwangere vrouwen, vrouwen met babies, gehandicapten en groepen die een redelijke kans op asielverlening maken (tenzij de behandeling van e asielaanvraag resulteert in een afwijzing)

¹¹³ asielzoekers zonder documenten afkomstig uit veilig gekwalificeerde landen, asielzoekers die hun asielaanvraag niet binnen een week na binnenkomst hebben ingediend en asielzoekers die niet als kwetsbare groepen worden aangeduid zijn uitgesloten van federale opvang

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Federale Asieldienst i.s.m. grenspolitie, regionale politie, Onafhankelijke Asielherzieningscommissie, Administratieve Hof) en statelijke uitvoeringsorganisaties (grenspolitie, federaal ministeriële directoraat voor Sociale Zaken) belast met de selectie voor opvang, verdeling en uitvoering van federale opvang (wachtzones/transitzones) en uitbesteding van federale opvang aan niet-statale uitvoeringsorganisaties (diverse ngo's als Caritas, commerciële overnachtingsorganisaties), met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (deelstatelijke ambtelijke functionarissen, gemeentelijke sociale diensten) belast met de uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) transit/wachtzones, (ii) federale verblijfscentra of hotels, pensions (iii) deelstatelijke verblijfscentra of ngo-opvang (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p> <p>economisch: maandelijks federale financiële toelage¹¹⁴, medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem¹¹⁵; centrale maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt¹¹⁶; tolkenhulp; toegang tot federale rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: \$ 100 miljoen</p> <p>communicatief: voorlichting; 2^o taalonderwijs, ngo-aanbod 2^o taalonderwijs; educatieve activiteiten, beroepsscholing; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen, toegang tot leerlingwezen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>maandelijks federale financiële toelage, vervoerstoelage; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening (verblijfscentra); betaald intern vrijwilligerswerk (koken, schoonmaak, reparaties); voorwaardelijke toegang tot arbeidsmarkt¹¹⁷; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot federale rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>voorlichting; 2^o taalonderwijs, ngo-aanbod 2^o taalonderwijs, educatieve activiteiten, beroepsscholing; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

¹¹⁴ asielzoekers zonder documenten en asielzoekers afkomstig uit veilig gekwalificeerde landen of gebieden zijn uitgesloten van federale opvang; sommige deelstaten hebben georganiseerde opvangvoorzieningen voor deze groepen georganiseerd, andere deelstaten niet

¹¹⁵ beperkt tot kwetsbare groepen asielzoekers; asielzoekers die geen gebruik mogen maken van federale opvang kunnen toegang krijgen tot privé-gezondheidsklinieken

¹¹⁶ afhankelijk van de situatie dat er geen arbeidsaanbod van Oostenrijkse staatsburgers of legale vreemdelingen is

¹¹⁷ afhankelijk van tijdig ingediende asielaanvraag

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid asielzoekers per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Oostenrijk juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Asielwet (gewijzigd 1999), Vreemdelingenwet, Wet op onafhankelijke Federale Herzieningscommissie Asielenaat, Algemeenbestuurlijke procedurewet, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures en wachzones, een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een interventiefunctie in de ontvankelijkheidsprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Federale zorgvoorzieningenwet asielzoekers, Besluit zorgvoorzieningen asielzoekers, Vreemdelingenarbeidswet, deelstatelijke Sociale Bijstandswetten, discretionaire bevoegdheden betreffende bepaling toegang tot georganiseerde opvang, verdelingsregels (beleidsregels), privaatrechtelijke overeenkomsten tussen federale staat en ngo's en commerciële organisaties, sanctieregels</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke (deelstatelijk) organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: deels statelijk, grotendeels geprivatiseerd en deels privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend federaal ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en federale opvangbeleid en deelstatelijke ministeries verantwoordelijk voor het opvangbeleid in de deelstaten via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Federale Asieldienst i.s.m. grenspolitie, regionale politie, onafhankelijke Asielherzieningscommissie, Administratieve Hof) en statelijke uitvoeringsorganisaties</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Asielwet, Vreemdelingenwet, Wet op onafhankelijke Federale Herzieningscommissie Asielenaat, Algemene bestuurlijke procedurewet, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedures en wachzones¹¹⁸, ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van vreemdelingen, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een interventiefunctie in de ontvankelijkheidsprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Federale zorgvoorzieningenwet, Besluit zorgvoorzieningen asielzoekers, Vreemdelingenarbeidswet, deelstatelijke Sociale Bijstandswetten, discretionaire bevoegdheden betreffende bepaling toegang tot georganiseerde opvang, verdelingsregels, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's en commerciële organisaties, sanctieregels</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare¹¹⁹ groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang wordt toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke(deelstatelijk) organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem als 1999¹²⁰</p>

¹¹⁸ het betreft hier grensprocedures in wachzones gecreëerd op luchthavens of bij grensposten

¹¹⁹ naast andere uitsluitende factoren zijn asielzoekers die economische redenen bij hun asielaanvraag hebben aangevoerd zijn uitgesloten van federale opvang

¹²⁰ in de organisatie van de toelatingsprocedure is sinds 2000 wel een wijziging opgetreden. De onafhankelijke Asielherzieningscommissie is opgeheven; beroepszaken kunnen naast het Administratieve Hof ook bij het Hoogste Administratieve Hof aanhangig worden gemaakt; daarnaast zijn de transitzones uitgebreid met speciale transitzones en kan huisarrest ook als een vorm van detentie worden benut

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>(grenspolitie, federaal ministeriële directoraat voor Sociale Zaken) belast met de selectie voor opvang, verdeling en uitvoering van federale opvang, en uitbesteding van opvang aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (commerciële overnachtingsorganisaties) en met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (deelstatelijke ambtelijke functionarissen, gemeentelijke sociale diensten) belast met de uitvoering van opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers, naast zelf gefinancierd opvangaanbod door niet-statelijke organisaties (ngo's als Caritas, kerken) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) transitzones¹²¹, detentiecentra of federale noodopvang (hotels, pensions, kampementen) (ii) federale verblijfscentra (iii) deelstatelijke verblijfscentra of ngo-opvang¹²²</p> <p>(II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p> <p>economisch: maandelijkse federale financiële toelage¹²³; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem¹²⁵; centrale maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt na ontvankelijkheid asielaanvraag; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot federale rechtsbeschermingssysteem¹²⁷; totale opvangbudget: E 116 miljoen</p> <p>communicatief: ngo-aanbod 2° taalonderwijs; toegang tot nationale basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>2-maandelijkse federale financiële toelage¹²⁴, verstrekkingen in natura; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem¹²⁶; centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt na ontvankelijkheid asielaanvraag; ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot federale rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: E 300 - 350 miljoen</p> <p>voorlichting; toegang tot 2° taalonderwijsinstellingen, ngo-aanbod 2° taalonderwijs; toegang tot nationale basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

¹²¹ asielzoekers die hun asielaanvraag later dan een week na binnenkomst op Oostenrijks grondgebied indienen hebben - uitgezonderd kwetsbare groepen - geen toegang meer tot georganiseerde opvang van staatswege

¹²² maximaal 6 maanden opvang bekostigd uit eigen middelen

¹²³ deze toelages zijn beperkt tot asielzoekers die gebruik mogen maken van de federale opvang d.w.z. kwetsbare groepen asielzoekers; daarnaast worden in sommige deelstaten financiële toelages verstrekt of worden asielzoekers door ngo's financieel ondersteund

¹²⁴ idem als in 1999

¹²⁵ beperkt tot kwetsbare groepen asielzoekers; asielzoekers die geen gebruik mogen maken van federale opvang kunnen toegang krijgen tot privé-gezondheidsklinieken

¹²⁶ beperkt tot asielzoekers die recht hebben op federale opvang; asielzoekers zonder recht op federale opvang krijgen een basis medische behandeling en medische begeleiding door ngo's

¹²⁷ daarnaast wordt door ngo's rechtsbescherming aangeboden

Tabel C Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Portugal		
juridisch:	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet en discretionaire bevoegdheden; verder geen wet - en regelgeving</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming;</p> <p>Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i>: discretionaire bevoegdheden, publiekrechtelijke overeenkomst tussen staat en een igo-afdeling¹²⁸</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers¹²⁹, intergouvernementeel moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan ,gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995), verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Vreemdelingenwet (gewijzigd 1996),</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming;</p> <p>Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i>: Wet Vestiging tijdelijke opvangcentra (1994), discretionaire bevoegdheden, publiekrechtelijke overeenkomsten tussen staat en igo-afdeling</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, intergouvernementeel moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p>
organisatorisch:	<p>deels statelijk, deels privaat georganiseerd</p> <p>(I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid en van Sociale zaken & Werkgelegenheid verantwoordelijk voor de financiële ondersteuning van asielzoekers via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriele Vreemdelingen en Grenzendienst i.s.m. grenspolitie, nationale Adviescommissie voor Vluchtelingen, Administratieve Hof, Hoge Administratieve Hof) een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministeriele Vreemdelingen en Grenzendienst) belast met de selectie voor opvang en uitbesteding van tijdelijke¹³¹ opvang , verdeling en financiële ondersteuning van asielzoekers aan een interstatelijke organisatie (igo Unhcr-afdeling) en medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (gemeentelijke sociale diensten) belast met financiële ondersteuning</p>	<p>idem als 1991¹³⁰</p>

¹²⁸ het betreft een publiekrechtelijke overeenkomst tussen staat en een afdeling van een inter-gouvernementele organisatie (igo) - de Unhcr - over de opzet en tijdelijk beheer van een opvangcentrum voor asielzoekers en vluchtelingen

¹²⁹ alleenstaande vrouwen met kinderen, gehandicapten, alleenstaande minderjarige asielzoekers, ouderen

¹³⁰ de financiële ondersteuning door substatelijke organisaties - gemeentelijke sociale diensten - vindt nu aan alle asielzoekers plaats ná de ontvankelijkheid van de asielaanvraag

¹³¹ het betreft hier vijf dagen opvang in een statelijk verblijfscentrum beheerd door de nationale afdeling van de Unhcr uitsluitend bedoeld voor kwetsbare groepen asielzoekers, maximaal verlenbaar tot twee maanden opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>van asielzoekers, naast een zelf gefinancierd opvangaanbod door niet -statelijke organisaties (ngo's als CSCDM, Vluchtelingenwerk) in niet -gefaseerde accommodaties als daklozencentra, opvangtehuizen, hotels, pensions (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p> <p>economisch: maandelijkse financiële toelage, verstrekkingen in natura¹³², sociale zekerheidstoelage (eigen opvang)¹³³; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; zelfstandige maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt¹³⁵; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: \$ 150 miljoen</p> <p>communicatief: toegang tot 2^e taalonderwijs (universiteiten), toegang tot beroepscursussen (gemeentelijke diensten); toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>maandelijkse financiële toelage, verstrekkingen in natura, maandelijkse sociale zekerheidstoelage (eigen opvang)¹³⁴; medisch onderzoek, beperkte toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem¹³⁶; zelfstandige maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt; aparte ngo -opvanglocaties voor am's; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens</p> <p>toegang tot 2^e taalonderwijs (universiteiten), toegang tot beroepscursussen (gemeentelijke diensten); toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

¹³² deze financiële toelages en verstrekkingen in natura worden uitsluitend aan kwetsbare groepen asielzoekers gegeven die opgevangen worden in het verblijfscentrum

¹³³ deze sociale zekerheidstoelage is gelijk aan de hoogte van de werkloosheidsuitkering van Portugese staatsburgers op het bestaansminimum

¹³⁴ deze sociale zekerheidstoelage wordt vanaf 1996 uitsluitend verstrekt nadat de asielaanvraag ontvankelijk is verklaard en duurt maximaal vier maanden; afgewezen asielzoekers in de versnelde toelatingsprocedure waaronder Dublinclaimanten, en afgewezen asielzoekers in het algemeen hebben geen toegang meer tot financiële en opvangvoorzieningen van de staat

¹³⁵ met uitsluiting van functies bij de publieke sector

¹³⁶ toegang is beperkt tot asielzoekers van wie de asielaanvraag ontvankelijk is verklaard

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Portugal juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Asielwet (1998), Vreemdelingenwet (1998), discretionaire bevoegdheden deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: Wet Vestiging tijdelijke opvangcentra, Asielwet, beleidsregels minimumvoorwaarden opvang (1999), discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo over beheer tijdelijke opvangcentra deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers¹³⁷, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: beperkt statelijk, deels geprivatiseerd en deels privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Vreemdelingen en Grensdienst i.s.m. grenspolitie, Nationale Adviescommissie voor Vluchtelingen, Administratieve Hof, Hoge Administratieve Hof) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministeriële Vreemdelingen en Grensdienst) belast met de selectie voor opvang, verdeling en uitvoering van opvang (transitzones), woonruimtebemiddeling en uitbesteding van tijdelijke¹³⁸ opvang aan een niet-statelijke uitvoeringsorganisatie (ngo Vluchtelingenwerk) naast een zelf gefinancierd opvangaanbod door niet-statelijke organisaties (ngo's als Vluchtelingenwerk i.s.m. Unhcr, kerkelijke organisaties) in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) transitzones (grenspolitie) of noodopvang (Unhcr) (ii) tijdelijke verblijfscentra (Vluchtelingenwerk e.a.) (II) d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Asielwet, Vreemdelingenwet, discretionaire bevoegdheden deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een adviesfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i>: Wet Vestiging tijdelijke opvangcentra, Asielwet, beleidsregels minimumvoorwaarden opvang, discretionaire bevoegdheden, huisregels, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo over beheer tijdelijke opvangcentra deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>deels statelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid en van Werkgelegenheid & Solidariteit verantwoordelijk voor de financiële ondersteuning van asielzoekers via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Vreemdelingen en Grensdienst i.s.m. grenspolitie, Nationale Adviescommissie voor Vluchtelingen, minister van Binnenlandse zaken, Administratieve Hof, Hoge Administratieve Hof), een statelijk uitvoeringsorganisatie (ministeriële Vreemdelingen en Grensdienst) belast met de selectie voor noodopvang en uitbesteding van verdeling en uitvoering van tijdelijke opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's als Vluchtelingenwerk), en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministeriële gedeconcentreerde diensten voor sociale zekerheid) belast met de structurele financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) transitzones (ii) een doorgangscentrum of noodopvang (pensions, tehuizen, centra voor daklozen, extra woningvoorraad) (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>

¹³⁷ Dublinclaimanten zijn nu uitgesloten van georganiseerde opvang en financiële ondersteuning van de staat

¹³⁸ het betreft hier vijf dagen opvang in een statelijk verblijfscentrum beheerd door Vluchtelingenwerk (voorheen een Unhcr-afdeling) uitsluitend bedoeld voor kwetsbare groepen asielzoekers

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
economisch:	wekelijkse sociale zekerheidstoelage ¹³⁹ ; medisch onderzoek ¹⁴⁰ en toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem ¹⁴¹ ; toegang tot arbeidsmarkt na ontvankelijkheid asielaanvraag; aparte ngo-opvanglocaties voor ama's; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	wekelijkse financiële toelage en verstrekkingen (kleding, telefoon, vervoerskaarten) maandelijks sociale zekerheidstoelage(s) voor kleding, voedsel, vervoer, onderdak en medische behandeling ¹⁴² ; medisch onderzoek en medische behandeling ¹⁴³ en toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem ¹⁴⁴ ; centrale maaltijdvoorziening, zelfstandige maaltijdvoorziening; recreatieve activiteiten; toegang tot arbeidsmarkt na ontvankelijkheid asielaanvraag; aparte ngo-opvanglocaties voor ama's; aparte ngo-centra voor speciale psycho-sociale begeleiding; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: E 185.460 miljoen
communicatief:	ngo-aanbod 2 ^e taal- en computeronderwijs; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen ¹⁴⁵ ; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	voorlichting; toegang tot nationale onderwijssysteem na ontvankelijkheid asielaanvraag; toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen na ontvankelijkheid asielaanvraag ouders; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

¹³⁹ het betreft hier een toelage die ingaat nadat de asielaanvraag ontvankelijk is verklaard en maximaal vier maanden verstrekt kan worden; tot die tijd voorzien ngo's als Vluchtelingenwerk, de kerkelijke hulporganisatie Santa Casa da Misericordia (SCDM) in financiële verstrekkingen, verstrekkingen in natura (ontbijt, kleding, buskaarten), medische zorg; alleen kwetsbare groepen asielzoekers krijgen vanaf binnenkomst opvang en financiële ondersteuning in het verblijfscentrum voor maximaal twee maanden

¹⁴⁰ medisch onderzoek wordt verzorgd door een samenwerkingsovereenkomst tussen een ngo (Vluchtelingenwerk) en een medisch instituut

¹⁴¹ ziektekostenvoorziening deels door staat en deels door ngo's

¹⁴² de toelage kan verlengd worden tot maximaal 6 maanden; na een afwijzing van de asielaanvraag en in de beroepsfase ontvangen asielzoekers geen financiële toelages en medische behandeling

¹⁴³ hiervoor wordt een eigen bijdrage van de asielzoeker berekend

¹⁴⁴ d.w.z. na de ontvankelijkheid van de asielaanvraag

¹⁴⁵ d.w.z. na ontvankelijkheid van de asielaanvraag van de ouders van het kind

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Spanje</p> <p>juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag,</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet (1978), Asielwet (1984), discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een interventiefunctie in de grensprocedures; rechtshulpverlenende ngo's hebben een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Asielwet, Besluit opvangcentra voor vluchtelingen (1989), Wet rechtsbescherming minderjarigen, discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomst tussen staat en ngo (Rode Kruis);</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers¹⁴⁶, geprivatiseerd moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en ondersteund moet worden door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: deels statelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaats georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Werkgelegenheid & Sociale zaken verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Asiel en Vluchtelingendienst grenspolitie, regionale of nationale vreemdelingendiensten, minister van Binnenlandse zaken, Interdepartementale Adviescommissie voor Asiel en Vluchtelingen, Administratieve Hof, Hoogste Administratieve Hof, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministerieel Instituut voor Migratie en Sociale Diensten) belast met de selectie voor opvang, uitvoering van opvang (grens- of</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997), Schengenuitvoeringsovereenkomst (1995), verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Asielwet (gewijzigd 1994), Asielvoorschrift (gewijzigd 1995), ministeriële regeling betreffende vreemdelingen (1996), beleidsregels betreffende Schengen-uitvoeringsovereenkomst, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een interventiefunctie in de grensprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Asielwet, Besluit opvangcentra voor vluchtelingen (1989), Asielvoorschrift (ministeriële regeling) Wet rechtsbescherming minderjarigen, discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomst tussen staat en ngo (Rode Kruis)</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en geprivatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>grotendeels statelijk, deels geprivatiseerd en beperkt privaats georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudende en financierende ministeries van Binnenlandse zaken verantwoordelijk voor het toelatingsbeleid en van Werkgelegenheid & Sociale zaken verantwoordelijk voor het opvangbeleid via statelijke uitvoeringsorganisaties belast met erkenning en toelating (ministeriële Asiel en Vluchtelingendienst i.s.m. grenspolitie, regionale en nationale vreemdelingenpolitie, minister van Binnenlandse zaken, interdepartementale adviescommissie voor Asiel en Vluchtelingen, Administratieve Hof, Hoogste Administratieve Hof, ombudsman) en een statelijke uitvoeringsorganisatie (ministerieel Instituut voor Migratie en Sociale Diensten) belast met selectie voor opvang, verdeling en uitvoering van opvang en uitbesteding van opvang</p>

¹⁴⁶ bedoeld worden ouderen, alleenstaande minderjarige asielzoekers, een-oudergezinnen, alleenstaande vrouwen, gehandicapten, zieke mensen, zwangere vrouwen, kinderen, families

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
	doorgangscentra) en uitbesteding van opvang en verdeling van opvang aan niet-statelijke uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis) en met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (provinciale en gemeentelijke sociale diensten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) grens- of doorgangscentra (ii) verblijfscentra (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie	aan niet statelijk uitvoeringsorganisaties (ngo's als Rode Kruis) en met medewerking van substatelijke uitvoeringsorganisaties (provinciale en gemeentelijke sociale diensten) belast met de financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangscentra ¹⁴⁷ en detentiecentra (ii) verblijfscentra (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties als hotels, pensions, kamers bij vrienden of familie
economisch:	maandelijkse financiële toelage ¹⁴⁸ (verblijfscentra), sociale zekerheidstoelage (eigen opvang ¹⁵⁰ ; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens	maandelijks financiële toelage (verblijfscentra) ¹⁴⁹ , sociale zekerheidstoelage (eigen opvang) ¹⁵¹ ; medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem ¹⁵² ; centrale maaltijdvoorziening; voor waardelijke toegang tot arbeidsmarkt na ontvanke-lijkheid asielaanvraag; aparte opvanglocaties voor ama's of ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen); tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudGet: geen gegevens
communicatief:	ngo-aanbod 2 ^e taalonderwijs, toegang tot beroepsonderwijs- en hoger onderwijs-systeem; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	ngo-aanbod 2 ^e taalonderwijs, toegang tot beroepsonderwijs of hoger onderwijssysteem; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties

¹⁴⁷ in deze doorgangs of grenscentra worden de asielaanvragen van asielzoekers die via de Spaanse grens binnenkomen behandeld; in geval en versnelde procedure noodzakelijk is worden asielzoekers maximaal een week opgevangen

¹⁴⁸ deze toelage is uitsluitend bedoeld voor kwetsbare groepen asielzoekers en wordt verstrekt in de verblijfscentra

¹⁴⁹ deze toelage wordt sinds 1996 uitsluitend verstrekt aan kwetsbare groepen asielzoekers in de verblijfscentra inclusief Dublinclaimanten

¹⁵⁰ de sociale zekerheidstoelage wordt verstrekt aan asielzoekers die voor eigen opvang kunnen zorgdragen en vormt 75% van de uitkeringen die Spaanse staatsburgers op het bestaansminimum ontvangen

¹⁵¹ de sociale zekerheidstoelage wordt sinds 1996 verstrekt aan asielzoekers van wie de asielaanvraag ontvankelijk is verklaard, duurt minimaal drie maanden en maximaal twaalf maanden en vormt 50% van de uitkeringen die Spaanse staatsburgers op het bestaansminimum ontvangen; asielzoekers van wie de asielaanvraag niet-ontvankelijk is verklaard krijgen behalve medische noodhulp geen opvang en financiële ondersteuning, met uitzondering van kwetsbare groepen

¹⁵² afgewezen asielzoekers krijgen geen financiële toelagen meer; asielzoekers die in beroep gaan tegen een afwijzing hebben alleen toegang tot basisvoorzieningen voor vreemdelingen en daklozen

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>Spanje juridisch: <i>internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam <i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Asielwet, Jurisdictiewet, Asielvoorschrift, ministeriële regeling betreffende vreemdelingen, beleidsregels betreffende Schengenuitvoeringsovereenkomst, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een beperkte¹⁵⁴ interventiefunctie in de grensprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Asielwet, Besluit opvangcentra voor vluchtelingen, Wet rechtsbescherming minderjarigen, Asielvoorschrift, beleidsregels met betrekkingen tot verstrekkingen (1998), discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en gepri-vatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en ondersteund moet worden door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>organisatorisch: idem als 1997</p> <p>economisch: maandelijks financiële toelage (verblijfscentra), sociale zekerheidstoelage (eigen opvang)¹⁵⁶; medisch onderzoek en toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem; centrale maaltijdvoorziening; toegang tot arbeidsmarkt bij behandeling asielaanvraag > 6 maanden; kinderopvang; aparte opvanglocaties voor ama's of ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangtbudget: E 14 miljoen</p>	<p><i>internationale asielregels</i> als VI-verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin, Schengenuitvoeringsovereenkomst, verdrag van Maastricht, verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Grondwet, Asielwet, Vreemdelingenwet (2000), Jurisdictiewet, Asielvoorschrift, ministeriële regeling betreffende vreemdelingen, beleidsregels betreffende Schengen-uitvoeringsovereenkomst, discretionaire bevoegdheden</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een grensprocedure of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid¹⁵³ van asielzoekers, de rechtsgang en de rechtsbescherming; Unhcr heeft een waarnemersfunctie en een gematigde interventiefunctie in de grensprocedure; rechtshulpverlenende ngo's hebben een waarnemersfunctie, een adviesfunctie en een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Asielwet, Besluit opvangcentra voor vluchtelingen, Asielvoorschrift, Wet rechtsbescherming minderjarigen, Vreemdelingenwet, beleidsregels met betrekking tot verstrekkingen, discretionaire bevoegdheden, privaatrechtelijke overeenkomsten tussen staat en ngo's</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk en gepri-vatiseerd moet worden aangeboden t.b.v. kwetsbare groepen asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door algemene statelijke organisaties voor financiële bijstand</p> <p>idem als 1999</p> <p>maandelijks financiële toelage (verblijfscentra)¹⁵⁵, maandelijks sociale zekerheidstoelage (eigen opvang); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidsstelsysteem¹⁵⁷; centrale maaltijdvoorziening; recreatieve activiteiten; toegang tot arbeidsmarkt na ontvankelijkheid asielaanvraag en bij behandeling asielaanvraag > 6 maanden; vrijwilligerswerk; kinderopvang; aparte opvanglocaties voor ama's of ama-opvang in algemene instellingen voor minderjarigen); speciale psy -</p>

¹⁵³ documentloze en/of illegale asielzoekers kunnen beperkt worden in bewegingsvrijheid door detentie of beperkt oponthoud in een bepaald gebied

¹⁵⁴ de minister kan het advies van de Unhcr naast zich neerleggen

¹⁵⁵ na ontvankelijkheid van de asielaanvraag; tijdens de bepaling van de ontvankelijkheid van het asielverzoek hebben asielzoekers - met uitzondering van kwetsbare groepen - alleen toegang tot basisvoorzieningen voor vreemdelingen en daklozen (medisch, voedsel, onderdak)

¹⁵⁶ de sociale zekerheidstoelage is hoger dan de financiële toelage voor asielzoekers in georganiseerde opvang en wordt maximaal zes maanden uitgekeerd; deze financiële toelages worden pas verstrekt nadat de asielaanvraag ontvankelijk is verklaard

¹⁵⁷ afgewezen asielzoekers krijgen geen financiële toelages meer; asielzoekers die in beroep gaan tegen een afwijzing hebben alleen toegang tot basisvoorzieningen voor vreemdelingen en daklozen

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
communicatief: 2 ^e taalonderwijs, toegang tot 2 ^e taalonderwijsinstellingen; toegang hoger onderwijsstelsel; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	cho-sociale begeleiding in opvanglocaties; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingsstelsel; totale opvangbudget: E 14 miljoen 2 ^e taalonderwijs, toegang tot instellingen voor 2 ^e taalonderwijs; voorwaardelijke toegang tot voortgezet onderwijs voor volwassenen, toegang tot hoger onderwijsstelsel, toegang tot beroepscurricula; toegang tot basis- en voortgezet onderwijsstelsel voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties;

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU -staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1991	1997
<p>Zweden Juridisch: <i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet,1989), Vreemdelingenvoorschrift (1989, ministeriele regeling), Bestuurlijke procedurewet (1986), Rechtsbeschermingswet (1972), Rechtsbeschermingsvoorschrift (1979)</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van grensprocedures of een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een normale procedure, de bewegingsvrijheid van van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie en een overlegfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie; <i>nationale opvangregels</i> als Vreemdelingenwet</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en eigen opvang is uitgesloten</p> <p>organisatorisch: statelijk georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Werkgelegenheid/Immigratie¹⁵⁸ verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via een statelijke uitvoeringsorganisatie belast met erkenning en toelating (ministeriele Immigratiedirectoraat i.s.m. grenspolitie¹⁵⁹, Administratieve Hof, Hoogste Administratieve Hof) en eveneens belast met de verdeling en uitvoering van de opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangscentra (ii) verblijfscentra; eigen opvang is niet mogelijk</p>	<p><i>Internationale Asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin (1997) Verdrag van Maastricht</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet (gewijzigd 1992, 1994, 1995, 1997), Vreemdelingenvoorschrift, Bestuurlijke Procedurewet, Rechtsbeschermingswet, Rechtsbeschermingsvoorschrift;</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming; Unhcr heeft een adviesfunctie en een overlegfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Wet opvang asielzoekers en anderen (1994), ministeriële regeling opvang asielzoekers en anderen, sanctieregels, bestuursovereenkomsten tussen staat en provinciale gezondheidsdiensten</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door een categorale statelijke organisatie voor financiële bijstand</p> <p>grotendeels statelijk, beperkt privaat georganiseerd (I) d.m.v. toezichhoudend en financierend ministerie van Werkgelegenheid/Immigratie verantwoordelijk voor het toelatings- en opvangbeleid via een statelijke uitvoeringsorganisatie belast met erkenning en toelating (ministeriele Immigratiedirectoraat i.s.m. grenspolitie¹⁶⁰, Vreemdelingenberoepscommissie, Administratieve Hof, Hoogste Administratieve Hof) en eveneens belast met de verdeling en uitvoering van de opvang en financiële ondersteuning van asielzoekers in gefaseerde accommodaties als respectievelijk (i) doorgangscentra of een detentiecentrum (ii) verblijfscentra (II) of d.m.v. eigen opvang bij commerciële accommodaties in hotels, pensions, kamers of bij vrienden of familie</p>

¹⁵⁸ in 1991 was de minister van Immigratie verbonden aan het ministerie van Werkgelegenheid

¹⁵⁹ de grenspolitie is in 1991 nog belast met het onderzoek van asielaanvragen; het Immigratiedirectoraat beslist vervolgens over de aanvraag

¹⁶⁰ de grenspolitie heeft sinds 1997 alleen een verwijzende functie naar het Immigratiedirectoraat dat nu belast is met de gehele behandeling van de toelatings- (en opvang) procedure inclusief het beheer van detentiecentra

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
economisch:	maandelijkse financiële toelage (opvanglocaties) ¹⁶¹ , verstrekkingen in natura (sanitair); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); centrale maaltijdvoorziening (doorgangscentra), zelfstandige maaltijdvoorziening (verblijfscentra); verplicht onbetaald vrijwilligerswerk/recreatieve activiteiten (schilderen, klussen, schoonmaak); kinderopvang; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: \$ 583 miljoen	maandelijkse financiële toelage (opvanglocaties), maandelijkse financiële toelage (eigen opvang) ¹⁶² ; medische onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen) ¹⁶³ ; zelfstandige maaltijdvoorziening; verplicht onbetaald vrijwilligerswerk/recreatieve activiteiten (schoonmaak, tuin/bosonderhoud, reparaties); toegang tot arbeidsmarkt bij verwachting behandeling asielaanvraag > 4 maanden ¹⁶⁴ ; aparte verblijfscentra voor ama's; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: geen gegevens tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: E 116 miljoen
communicatief:	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs; verplichte educatieve activiteiten; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties	voorlichting; 2 ^e taalonderwijs, verplichte educatieve activiteiten; basisonderwijs voor minderjarigen en toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en in formele internationale asielconferenties

¹⁶¹ deze toelage is hoger voor asielzoekers die kiezen voor eigen opvang; bovendien krijgt deze groep een maandelijkse aanvullende toelage; asielzoekers die binnen de georganiseerde opvang voor hun eigen maaltijd zorgdragen ontvangen een hogere financiële toelage

¹⁶² asielzoekers met eigen opvang krijgen een *lagere* toelage dan asielzoekers in georganiseerde opvang

¹⁶³ kinderen en zwangere vrouwen hebben gelijke toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem als Zweedse staatsburgers

¹⁶⁴ bij een betaalde baan wordt een gedeelte van de inkomsten verrekend met de kosten voor opvang

Tabel C (vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Zweden		
Juridisch:	<p><i>Internationale asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet,, Vreemdelingenvoorschrift (ministeriële regeling), Bestuurlijke procedurewet , Rechtsbeschermingswet, Rechtsbeschermingsvoorschrift</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming;</p> <p>Unhcr heeft een adviesfunctie en een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie;</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Wet Opvang asielzoekers en anderen, ministeriële regeling opvang asielzoekers en anderen, sanctieregels, bestuursovereenkomsten tussen staat en provinciale gezondheidsdiensten</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door een categorale statelijke organisatie voor financiële bijstand</p>	<p><i>Internationale Asielregels</i> als VI.verdrag, EVRM-verdrag, Verdrag van Dublin Verdrag van Maastricht, Verdrag van Amsterdam</p> <p><i>nationale toelatingsregels</i> als Vreemdelingenwet, Vreemdelingenvoorschrift, Bestuurlijke Procedurewet, Rechtsbeschermingswet, Rechtsbeschermingsvoorschrift</p> <p>deze regels legitimeren o.a. de toepassing van een ontvankelijkheidsprocedure respectievelijk een versnelde of normale procedure, de bewegingsvrijheid van asielzoekers, de rechtsgang en rechtsbescherming;</p> <p>Unhcr heeft een adviesfunctie en een waarnemersfunctie; rechtshulpverlenende ngo's hebben een cliëntvertegenwoordigende functie en adviesfunctie</p> <p><i>nationale opvangregels</i> als Wet opvang asielzoekers en anderen , ministeriële regeling opvang asielzoekers en anderen, sanctieregels, bestuursovereenkomsten tussen staat en provinciale gezondheidsdiensten</p> <p>deze regels legitimeren de mate waarin georganiseerde opvang statelijk moet worden aangeboden t.b.v. alle asielzoekers¹⁶⁵, statelijk moet worden verdeeld en de mate waarin eigen opvang kan worden toegestaan, gestimuleerd en moet worden ondersteund door een categorale statelijke organisatie voor financiële bijstand</p>
organisatorisch:	idem als 1999 ¹⁶⁶	idem als 1999 ¹⁶⁷
economisch:	maandelijke financiële toelage (opvanglocaties) ¹⁶⁸ , verstrekkingen in natura (sanitair) maandelijkse financiële toelage (eigen opvang); medisch onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen); zelfstandige	wekelijkse financiële toelage (opvanglocaties) ¹⁶⁹ , wekelijkse financiële toelage (eigen opvang); medische onderzoek, toegang tot nationale gezondheidszorgsysteem (noodgevallen) ¹⁷⁰ ; zelfstandige maaltijdvoorziening; verplicht onbetaald vrijwilligers-

¹⁶⁵ voorwaarde is nu wel dat asielzoekers zich laten registreren

¹⁶⁶ de verantwoordelijkheid voor het toelatings- en opvangbeleid voor asielzoekers is in 1998 overgenomen door het ministerie van Buitenlandse zaken; tevens vallen de detentiecentra niet meer onder het beheer van de grenspolitie, maar onder het beheer van het Immigratiedirectoraat

¹⁶⁷ inmiddels is het ministerie van Ontwikkelingssamenwerking, Migratie en Asielbeleid naast het Ministerie van Buitenlandse zaken verantwoordelijk geworden voor het opvang- en toelatingsbeleid; daarnaast heeft een naamswijziging plaatsgevonden bij de statelijke uitvoeringsorganisatie die belast is met de toelating en opvang van asielzoekers. Het ministeriële directoraat heet nu 'Migratiedirectoraat'. Ten slotte kan als alternatief voor detentie ook huisarrest aangeboden worden.

¹⁶⁸ deze toelage is hoger voor asielzoekers die kiezen voor eigen opvang; bovendien krijgt deze groep een maandelijkse aanvullende toelage

¹⁶⁹ asielzoekers met eigen opvang krijgen een *lagere* toelage dan asielzoekers in georganiseerde opvang

¹⁷⁰ in de ziektekostenvergoeding is nu een eigen bijdrage ingevoerd

Tabel C(vervolg)

Dominante beleidsinstrumenten asiel(opvang)beleid per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

1999	2001
<p>maaltijdvoorziening; verplicht onbetaald vrijwilligerswerk/recreatieve activiteiten; toegang tot arbeidsmarkt¹⁷² bij verwachting behandeling asielaanvraag > 4 maanden; kinderopvang; aparte verblijfscentra voor ama's; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: E 116 miljoen</p> <p>communicatief: verplicht 2^e taalonderwijs; verplichte educatieve - en beroepsscholingsactiviteiten (o.a. computercursussen), toegang tot educatieve - en beroepsscholingsactiviteiten; toegang tot basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>	<p>werk/recreatieve activiteiten¹⁷¹; toegang tot onbetaald vrijwilligerswerk; toegang tot arbeidsmarkt bij verwachting behandeling asielaanvraag > 4 maanden¹⁷³; kinderopvang; aparte verblijfscentra voor ama's; tolkenhulp; toegang tot rechtsbeschermingssysteem; totale opvangbudget: E 116 miljoen</p> <p>verplicht 2^e taalonderwijs¹⁷⁴; verplichte educatieve - en beroepsscholingsactiviteiten; (o.a. computercursussen); toegang tot educatieve- en beroepsscholingsactiviteiten; toegang tot nationale basis- en voortgezet onderwijssysteem voor minderjarigen; deelname aan formele en informele internationale asielconferenties</p>

¹⁷¹ asielzoekers met eigen opvang zijn nu eveneens verplicht tot deelname aan onbetaald vrijwilligerswerk/recreatieve- en educatieve activiteiten

¹⁷² bij een betaalde baan moet een eigen bijdrage betaald worden voor voeding en onderdak in geval van deelname aan georganiseerde opvang

¹⁷³ idem als vorige voetnoot 172

¹⁷⁴ Dublinclaimanten zijn uitgesloten van elke vorm van een cursus of onderwijs

**TABEL D RESULTATEN OF EFFECTEN DIE WORDEN WAARGENOMEN IN SAMENHANG MET ASIELMIGRATIE
GERELATEERD AAN DIVERSE TIJDSPERIODEN TUSSEN 1990 - 2002**

Tabel D Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
België		
omvang asielmigratie:	gestegen naar 15.200; omvang retournmigratie onbekend (wordt 'laag' ingeschat); omvang illegale asielzoekers onbekend	gestegen naar 26.900 (1993) en gedaald naar 11.800; verder geen gegevens over terugkeer en illegaliteit
gemiddelde wachttijd:	2 jaar (exclusief bezwaar en beroep); daarnaast wachttijd van 14 dagen tot 1 - maand vooraf aan georganiseerde opvang	1 jaar en 1 maand – 1 jaar en 5 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	sommige groepen asielzoekers komen in delen van België terecht waar werk-gelegenheid schaars is	in praktijk blijkt de feitelijke verblijfplaats en de administratieve verblijfplaats door toename van asielmigratie, afname van opvangcapaciteit én verdelingsregels niet overeen te komen waardoor realisering van adequate informatie, betaald werk, sociale zekerheidstoeslagen, lage vervoerskosten, korte wachttijden en bestuurlijke uitvoering belemmerd wordt
realisering primaire levensbehoeften:	- ¹⁷⁵	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	sterke weerstand tegen oprichting van nieuwe opvangaccommodaties	-

¹⁷⁵ De 'blanks' in deze inventarisaties houden in dat gegevens over de betreffende aspecten onbekend zijn of in de bronnen geen aanleiding vormde tot vermelding

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
België		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 35.800; in praktijk is in 1999 een regularisatie-maatregel toegepast op asielzoekers die meer dan vier jaar in procedure zijn en vreemdelingen die niet kunnen terugkeren naar het land van herkomst of land van laatste verblijf, ernstige ziekte, andere humanitaire redenen of sterke sociale banden (> 6 jaar) in België hebben	omvang verder gestegen naar 42.691 (2000), gedaald naar 24.549 (2001) en verder gedaald naar 18.805 (2002); in praktijk wordt uitzetting nauwelijks gerealiseerd en worden illegale en definitief afgewezen asielzoekers gedoogd
gemiddelde wachttijd:	tussen 2 maanden en 2 jaar	de duur van 2 maanden tot 2 jaar is niet bekend
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk kan niet toereikende opvangcapaciteit worden gecreëerd om toegang tot opvang te realiseren; in praktijk wordt toegang tot 2 ^e taalonderwijs bemoeilijkt door wachtlijsten; in praktijk wordt de toegang tot basis- en voortgezet onderwijs bemoeilijkt door overvolle/overbezette klassen en wachtlijsten; in praktijk wordt de toegang tot kinderopvang nauwelijks gerealiseerd door te hoge toegangsprijzen; in praktijk kan de onbeperkte bewegingsvrijheid op Belgisch grondgebied niet voldoende worden gerealiseerd vanwege de administratieve verplichting te verblijven in de plaats waar men de sociale zekerheidsstoelage ontvangt	in praktijk kan geen voldoende opvangcapaciteit worden vrijgemaakt om toegang tot opvang te realiseren
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	in praktijk kan de veiligheid van asielzoekers binnen de opvanglocaties voor asielzoekers niet voldoende worden gerealiseerd	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk kan de toegang tot nationale gezondheidsinstellingen vaak niet worden gerealiseerd door praktische, bureaucratische en administratieve problemen; in praktijk wordt een toename psycho-sociale problemen geconstateerd toegeschreven aan lange duur van de asielprocedure en aan de effecten van constante onzekerheid
realisering hygiëne:	-	
maatschappelijke acceptatie:	-	afname van acceptatie en toename van sociale spanningen tussen asielzoekers en Belgische bevolking toegeschreven aan gelijkstelling van sociale zekerheidsstoelagen voor asielzoekers en staatsburgers

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Denemarken		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 4.600 en verder gestegen naar 14.300 (1993); omvang terugkeer onbekend; omvang illegale asielzoekers onbekend	omvang gedaald naar 5.100 (1995), gestegen naar 5.900 (1996) en gedaald naar 5.100 (1997)
gemiddelde wachttijd:	75% binnen 6 maanden – 2 jaar	10% - 30% blijft langer dan 3 maanden in procedure – 11 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk kan een klein deel van asielzoekers geen gebruik maken van georganiseerde opvang; in praktijk komen sommige asielzoekers in delen van Denemarken terecht waar werkgelegenheid schaars is	-
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk is er een toename van gezondheidsklachten bij asielzoekers die langer in de opvanglocaties verblijven (klachten van medische en psycho-sociale aard)
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Denemarken		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 6.500 (1999) en verder gestegen naar 12.200 (2000)	omvang gestegen naar 12.512 (2001) en gedaald naar 5.947 (2002)
gemiddelde wachttijd:	105 dagen	-
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk worden uitzonderingen gemaakt op het verbod van toegang tot onderwijs voor volwassen asielzoekers	in praktijk worden uitzonderingen gemaakt op het verbod van toegang tot onderwijs voor volwassen asielzoekers; in praktijk wordt de toegang tot reguliere onderwijsinstellingen voor minderjarigen nauwelijks gerealiseerd
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	in praktijk wordt een toename van criminaliteit onder asielzoekers afkomstig uit de voormalige USSR geconstateerd
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	is weinig veranderd ten opzichte van voorgaande jaren; in praktijk is de acceptatie voor asielzoekers in publieke opinie - ondanks politiek debat - ongewijzigd; wel is de aanhang van extreem rechtse groeperingen gegroeid

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Duitsland		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 256.100 (1991), verder gestegen naar 438.200 (1992) en gedaald naar 322.600 (1993); omvang terugkeer onbekend; omvang illegale asielzoekers onbekend	omvang gedaald naar 127.900 (1995) en verder gedaald naar 104.400 (1997)
gemiddelde wachttijd:	11 maanden - 2½ jaar (exclusief bezwaar en beroep)	1 jaar - 1 jaar en drie maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk komen sommige groepen asielzoekers in delen van Duitsland waar de werkgelegenheid schaars is	in praktijk blijkt de toegang tot betaald werk grotendeels niet gerealiseerd te worden in voormalige Oost-Duitse deelstaten, terwijl de toegang in West-Duitse deelstaten wel gerealiseerd wordt; in praktijk wordt financiële ondersteuning in elke deelstaat volgens andere niveaus gerealiseerd; in praktijk verschilt in alle deelstaten de aard van diverse accommodaties in comfort; in praktijk wordt de toegang tot basis- en voortgezet onderwijs in sommige deelstaten niet gerealiseerd omdat het recht op onderwijs daar niet samenvalt met de onderwijsplicht; in praktijk wordt in sommige verblijfscentra taal-onderwijs gerealiseerd door ngo's
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk verblijven in sommige gevallen gezinnen in een meerpersoons kamer en alleenstaanden in slaapzalen gedurende maanden of zelfs jaren
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	in praktijk is er een toename van geweld ten aanzien van asielzoekers en vluchtelingen, toename van rechts-extremistische partijen en toename van afkeer van asielzoekers in de publieke opinie	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Duitsland		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 95.100 (1999), verder gedaald naar 78.564 (2000); in praktijk reizen de meeste asielzoekers illegaal of legaal (via een visum) de BRD in om vervolgens binnenlands asiel aan te vragen; geen gegevens over omvang definitief afgewezen asielzoekers	omvang is gestegen naar 88.287 (2001) en vervolgens gedaald naar 71.127 (2002)
gemiddelde wachttijd:	tussen de 3 en 6 maanden, soms langer	grootste deel van asielaanvragen binnen 6 maanden, klein deel (10%) binnen 1 jaar en een ander klein deel (9%) 2 jaar of langer
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt de toegang tot tolkenhulp soms bemoeilijkt toegeschreven aan minder gekwalificeerde tolken; in praktijk wordt de toegang tot de arbeidsmarkt in voormalige Oost-Duitse deelstaten nauwelijks gerealiseerd toegescheven aan de hoge werkloosheid; in praktijk wordt door ngo's in sommige opvanglocaties 2 ^e taalonderwijs gerealiseerd; in praktijk wordt toegang tot basis- en voortgezet onderwijs vaak niet gerealiseerd omdat organisatie van onderwijs door deelstaten niet verplicht is	in praktijk wordt de toegang tot activiteiten in diverse deelstaten op verschillende wijze en in verschillende mate gerealiseerd; in praktijk wordt de toegang tot basis- en voortgezet onderwijs niet gerealiseerd omdat de organisatie van onderwijs door deelstaten niet verplicht is; in praktijk wordt vaak de toegang tot basis- en voortgezet onderwijs niet gerealiseerd tijdens de verblijfsfase in een doorgangscentrum, vanwege de geringe verblijfskansen van de ouders van de kinderen
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	in praktijk worden de leefcondities in diverse doorgangscentra niet voldoende gerealiseerd ten opzichte van het aantal op te vangen mensen en de verblijfsduur in deze accommodaties	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk is er over het algemeen acceptatie; wel wordt een toename van vreemdelingenhaat en geweld geconstateerd met name bij extreem-rechtse groeperingen en in voormalige Oost-Duitse deelstaten (werkloosheid, gebrek aan gewinning vreemdelingen)

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Finland		
omvang asielmigratie:	gedaald naar 2.100, gestegen naar 3.600 (1992) en weer gedaald naar naar 2.000 (1993); omvang terugkeer onbekend; omvang illegale asielzoekers onbekend	omvang gedaald naar 850 (1995), gestegen naar 970 (1997); daarbinnen is de groep ama's sterk gedaald (85%)
gemiddelde wachttijd:	negen maanden	1 jaar en 7 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk komen sommige groepen asielzoekers in delen van Finland terecht waar de werkgelegenheid schaars is	in praktijk blijkt toegang tot betaald werk grotendeels niet gerealiseerd te worden, toegeschreven aan hoge werkloosheid in Finland); in praktijk is de toegang tot rechtsbescherming deels gerealiseerd; in praktijk zijn rechten/plichten van ama's nog niet geformaliseerd;
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Finland		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 3.100 (1999) en verder gestegen naar 3.170 (2000)	omvang gedaald naar 1651 (2001) en gestegen naar 3.443 (2002)
gemiddelde wachttijd:	tussen de 1 a 2 jaar, soms tussen de 2 a 3 jaar of langer	2 a 3 jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt toegang tot rechtsbescherming bemoeilijkt of niet gerealiseerd (bij eerste aanvraag); in praktijk wordt de toegang tot informatie niet altijd gerealiseerd; in praktijk wordt de toegang tot de arbeidsmarkt nauwelijks gerealiseerd	-
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk is de mate van acceptatie afgenomen; asiel en immigratie zijn in praktijk belangrijke publieke issues geworden

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Frankrijk		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 47.400 (1991) en verder gedaald naar (27.600); geen gegevens over terugkeer van afgewezen asielzoekers; geen gegevens over de omvang van illegale asielzoekers	omvang gedaald naar 20.200 (1995), verder gedaald naar 17.400 (1996) en weer gestegen naar 22.400 (1997)
gemiddelde wachttijd:	geen gegevens	3 maanden – 8 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk blijkt 10% van de jaarlijks binnenkomende asielzoekers die als ‘kwetsbaar’ zijn geselecteerd statelijk georganiseerde opvang te verkrijgen; in praktijk wordt georganiseerde opvang voor een kleine groep kwetsbare Dublinclaimanten gerealiseerd; in praktijk wordt de toegang tot arbeid niet gerealiseerd toegeschreven aan werkloosheid en verscherpte regelgeving waarbij asielzoekers evenals buitenlandse werknemers een werkvergunning moeten aanvragen; in praktijk wordt de gratis toegang tot rechtsbescherming belemmerd, toegeschreven aan aanscherping van wetgeving m.b.t. legale binnenkomst (de meerderheid van asielzoekers reist Frankrijk illegaal binnen); tevens blijkt de financiële toegang tot het nationale gezondheidszorgsysteem belemmerd te worden door slechte communicatie tussen instanties en niet uitvoerbare procedures (geboortecertificaten); ook blijkt in praktijk de toegang tot het nationale onderwijsstelsel voor minderjarigen belemmerd te worden, afgezien van sommige verblijfscentra die onderwijs organiseren; tenslotte blijkt in praktijk de realisering van arbeidsomstandigheden en financiële ondersteuning van arbeidsomstandigheden vaak belemmerd te worden te worden;
realisering primaire levensbehoeften:	in gebieden waar geen georganiseerde opvang is blijkt dakloosheid onder asielzoekers regelmatig voor te komen	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Frankrijk		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 30.800 (1999) en verder gestegen naar 38.747 (2000)	omvang gestegen naar 47.291(2001) en verder gestegen naar 50.798 (2002); in praktijk wordt de uitzetting van afgewezen asielzoekers nauwelijks gerealiseerd, waardoor de omvang van illegale asielzoekers op Frans grondgebied is toegenomen tussen 1 maand en diverse jaren
gemiddelde wachttijd:	142 dagen, soms een jaar	
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk blijken Dublinclaimanten nauwelijks toegelaten te worden tot georganiseerde opvang als er toch opvangplaatsen beschikbaar zijn	feitelijk heeft 10% van het totale aantal jaarlijks binnenkomende asielzoekers toegang tot georganiseerde opvang; in praktijk blijkt de capaciteit van de wachzones ontoereikend te zijn voor de opvang van alle jaarlijks binnenkomende asielzoekers; in praktijk blijkt de toegang tot nationale gezondheidszorg belemmert te worden toegeschreven aan een gebrek aan voorlichting voor asielzoekers die voor eigen opvang moeten zorgdragen;
realisering primaire levensbehoeften:	-	
realisering veiligheid:	in praktijk blijkt de bescherming van ama's soms ontoereikend te zijn, omdat geen (sub)-statelijke georganiseerde opvang of opvang door ngo's wordt aangeboden en ama's geen financiële toelage verkrijgen voor eigen opvang	in praktijk blijkt de opvang in niet-statelijk georganiseerde opvang voor asielzoekers (ngo's) en in algemene sub-statelijke instellingen voor opvang (daklozencentra) veel spanningen op te leveren, toegeschreven aan vermenging van asielzoekers met met daklozen, alcoholisten e.a.)
realisering gezondheid:	-	in praktijk blijkt medisch onderzoek van asielzoekers die aangewezen zijn op eigen opvang of op een ngo-opvangaanbod weinig plaats te vinden
realisering hygiëne:	in praktijk blijkt de wachttijd in 'wachzones' op te lopen tot 7 dagen waardoor de leefcondities achteruitgaan in ruimtes die niet voor lange tijd zijn ingericht	in praktijk blijken de hygiënische condities van wachzones ontoereikend te zijn voor het aantal op te vangen mensen en de verblijfsduur binnen deze ruimtes
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk blijkt een vijandige houding van de bevolking ten opzichte van asielzoekers te zijn toegenomen

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Griekenland		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 2.700 (1991) en verder gedaald naar 810 (1993); gegevens over terugkeer van afgewezen asielzoekers en omvang van illegale asielzoekers onbekend;	omvang gestegen naar 1300 (1995) en verder gestegen naar 4.400 (1997)
gemiddelde wachttijd:	gegevens niet beschikbaar	8 - 12 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk wordt op illegale wijze toegang tot de arbeidsmarkt bewerkstelligd
realisering primaire levensbehoeften:	in gebieden waar geen georganiseerde opvang wordt aangeboden blijkt dakloosheid regelmatig voor te komen	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	in praktijk worden in sommige gevallen asielzoekers in overbevolkte en onhygienische politiecellen opgevangen;
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Griekenland		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 1.500 (1999) en weer gestegen naar 3.083 (2000); in praktijk reist 90% van de jaarlijks binnenkomende asielzoekers Griekenland illegaal binnen	omvang gestegen naar 5.499 (2001) en verder gestegen naar 5.664 (2002)
gemiddelde wachttijd:	enkele maanden - 1 jaar, soms meer dan 1 jaar (o.a. vanwege te weinig beschikbare tolken)	14 - 16 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt de toegang tot tolkenhulp vertraagd gerealiseerd vanwege de ondercapaciteit van tolken; in praktijk kan toegang tot de arbeidsmarkt grotendeels niet worden gerealiseerd; in praktijk wordt toegang tot voortgezet onderwijs voor minderjarigen niet gerealiseerd, toegeschreven aan taalbarrières en gebrek aan financiële ondersteuning	in praktijk heeft een klein gedeelte van het totale aantal asielzoekers toegang tot staatsgeorganiseerde opvang; in praktijk wordt de toegang tot basis- en voortgezet onderwijs voor minderjarigen bemoeilijkt door taalbarrières; in praktijk kan niet toereikende opvangcapaciteit worden gerealiseerd om toegang tot georganiseerde opvang te verzekeren
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk wordt aparte opvang van amas door ngo's gefinancierd	in praktijk moeten de meeste asielzoekers 6 maanden voor zichzelf zorgen zonder accommodatie; in praktijk kunnen geen sociale zekerheidstoelagen worden gerealiseerd toegeschreven aan het gebrek aan sociale zekerheidssysteem voor Griekse staatsburgers in het algemeen (behalve bij arbeidsongeschiktheid en pensioen)
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk is vreemdelingenhaat iets toegenomen, toegeschreven aan misdragingen door Albanese asielzoekers

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Groot-Brittannië		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 44.800 (1991) en gedaald naar 22.400 (1993); in praktijk verlaat een 'deel' van afgewezen asielzoekers het Britse grondgebied; gegevens over de omvang van illegale asielzoekers zijn onbekend	omvang gestegen naar 44.000 (1993), gedaald naar 27.600 (1996) en weer gestegen naar 32.500 (1997)
gemiddelde wachttijd:	16 maanden (exclusief bezwaar- en beroepsprocedure)	1 jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk wordt gelijke toegang tot de arbeidsmarkt bijna altijd gerealiseerd
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk blijkt dakloosheid onder asielzoekers regelmatig voor te komen in gebieden van Groot-Brittannië waar geen georganiseerde opvang wordt aangeboden	tussen een paar honderd tot 10.000 asielzoekers blijken in praktijk dakloos in Groot-Brittannië te verblijven zonder financiële toelages voor sociale zekerheid, gezinstoelages, arbeidsongeschiktheid en ziekte (toegeschreven aan bezuinigingen op toelages in verband met te laat ingediende asielaanvragen d.w.z. direct bij aankomst); in praktijk blijkt niet voldoende aanbod van private huisvesting te worden gerealiseerd
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Groot-Brittannië		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 71.100 (1999) en verder gestegen naar 98.900 (2000); in praktijk blijkt het aantal uitzettingen achter te lopen bij het aantal definitief afgewezen asielzoekers; wel is de omvang van afgewezen asielzoekers in detentie toegenomen;	omvang gedaald naar 92.000 (2001) en weer gestegen naar 110.700 (2002); er is een toename van definitief afgewezen asielzoekers in detentie
gemiddelde wachttijd:	gegevens niet beschikbaar	geen gegevens beschikbaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt gelijke toegang tot rechtsbescherming en voorlichting hierover niet altijd gerealiseerd; in praktijk wordt toegang tot het nationale sociale zekerheidsstelsel voor sommige asielzoekers belemmerd; in praktijk worden sociale toelagen voor inboedel, kleding en huishouding nauwelijks verstrekt; in praktijk wordt toegang tot de arbeidsmarkt voor sommige asielzoekers belemmerd; in praktijk bestaan voor kinderen van asielzoekers lange wachtlijsten bij gemeentelijke kinderopvang; in praktijk wordt geen gelijke spreiding van opvang over het Britse grondgebied gerealiseerd omdat de meerderheid van asielzoekers verblijft in de regio London en het Zuid-Oosten (South-East)	in praktijk wordt geen gelijke toegang tot rechtsbescherming gerealiseerd omdat vanwege het spreidingsbeleid niet in alle delen van Groot-Brittannië de kwaliteit en kwantiteit van asieladvocaten kan worden gegarandeerd; in praktijk hebben asielzoekers minder toegang tot eigen etnische gemeenschappen in Groot-Brittannië, toegeschreven aan het spreidingsbeleid; in praktijk ontvangen asielzoekers minder financiële toelagen omdat bij vouchers geen wisselgeld kan worden verkregen; in praktijk wordt voorlichting over het nationale gezondheidszorgstelsel niet gerealiseerd
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	in praktijk worden asielzoekers op de arbeidsmarkt geconfronteerd met taalproblemen, gebrek aan informatie en discriminatie;
realisering gezondheid:	-	in praktijk hebben asielzoekers taalproblemen in de gezondheidszorg
realisering hygiëne:	-	
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk is er een toename in de publieke opinie voor verharding/beperking van de opvang- en toelatingsprocedures ter voorkoming van oneigenlijke en economische asielaanvragen

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Ierland		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 30 (1991), gestegen naar 60 (1993); geen gegevens over terugkeer van afgewezen asielzoekers; geen gegevens over omvang illegale asielzoekers	omvang gestegen naar 420 (1995) en verder gestegen naar 3900 (1997)
gemiddelde wachttijd:	geen gegevens	1 jaar en 7 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	geen gegevens	in praktijk blijkt de toegang tot nationale huisvestingssysteem ongelijk gerealiseerd te worden toegeschreven aan per gemeente verschillende huurtarieven; in praktijk wordt de uitvoering van ama-opvang nog niet gerealiseerd
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk blijkt in gebieden waar geen georganiseerde opvang beschikbaar is dakloosheid onder asielzoekers regelmatig voor te komen	-
realisering veiligheid:-		-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Ierland		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 7.700 (1999) en doorgeschoten naar 11.096 (2000); uitzetting wordt grotendeels niet gerealiseerd (14 asielzoekers werden uitgezet);	omvang gedaald naar 10.325 (2001) en weer gestegen naar 11.634 (2002)
gemiddelde wachttijd:	minimaal 8 - 9 maanden	2 jaar of langer
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt de toegang tot tolkenhulp in praktijk niet volledig worden gerealiseerd, toegeschreven aan kwaliteitsverschillen bij tolken; in praktijk wordt de toegang tot private huisvesting deels niet gerealiseerd toegeschreven aan taalbarrières, discriminatie, ondercapaciteit van private huisvesting en verhuurders die de waarborgsom als wettig betaalmiddel weigeren te accepteren; in praktijk wordt de toegang tot voortgezet onderwijs voor ama's belemmerd, toegeschreven aan gebrekkige begeleiding van ama's bij taalproblemen	in praktijk kan de toegang tot tolkenhulp in praktijk niet geheel worden gerealiseerd toegeschreven aan kwaliteitsverschillen bij tolken; in praktijk wordt toegang tot private huisvesting deels niet gerealiseerd, toegeschreven aan taalbarrières, discriminatie, ondercapaciteit van private huisvesting en verhuurders die de waarborgsom als wettig betaalmiddel weigeren te accepteren; in praktijk wordt de toegang tot voortgezet onderwijs voor ama's belemmerd, toegeschreven aan gebrek aan begeleiding van ama's bij taalproblemen
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	in praktijk blijken de opvanglocaties qua sanitair, leefruimte, keukens en activiteiten niet uitgerust te zijn om omvangrijke groepen asielzoekers langdurig op te vangen
maatschappelijke acceptatie:	-	in de praktijk is er in het algemeen een toename van negatieve percepties onder de Ierse bevolking ten opzichte van asielzoekers en vluchtelingen

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Italië		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 26.500 (1991) en gedaald naar 1600 (1993);omvang terugkeer van afgewezen asielzoekers onbekend; omvang illegale asielzoekers onbekend	omvang gestegen naar 1700 (1995), gedaald naar 680 (1996) en weer gestegen naar 1900 (1997)
gemiddelde wachttijd:	de wachttijden worden 'niet lang' geacht omdat de wachttijden gemiddeld identiek zijn aan de wachttijden van Italiaanse staatsburgers	1 jaar – 2 jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk wordt grotendeels de toegang tot betaalde arbeid op illegale wijze gerealiseerd; in praktijk blijkt de legalisering van illegale asielzoekers die langdurig in Italië verblijven belemmerd te worden, toegeschreven aan bureaucratie en miscommunicatie bij politie-autoriteiten; in praktijk wordt toegang tot georganiseerde opvang voor kwetsbare groepen belemmerd toegeschreven aan onvoldoende opvangcapaciteit; in praktijk hebben veel asielzoekers problematische contacten met de politie-autoriteiten toegeschreven aan wisselende verblijfplaatsen veroorzaakt door onvoldoende opvangcapaciteit;
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk blijkt regelmatig dakloosheid onder asielzoekers voor te komen in gebieden waar geen georganiseerde opvang aangeboden wordt	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Italië		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 33.400 (1999) en gedaald naar 15.564 (2000)	omvang gedaald naar 9.620 (2001) en verder gedaald naar 7.281 (2002); de meeste asielzoekers reizen Italië illegaal binnen en vragen op Italiaans grondgebied asiel aan; een gedeelte ontrekt zich aan vreemdelingtoezicht om elders asiel in Europa aan te vragen
gemiddelde wachttijd:	10 - 12 maanden of soms langer dan 1 jaar	-
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk blijkt de toegang tot tolken en rechtsbescherming nauwelijks te worden gerealiseerd; in praktijk bieden ngo's wel voorlichting over de asielprocedure; in sommige gevallen bieden ngo's ook tolken aan; in praktijk wordt de toegang tot georganiseerde opvang niet in alle delen Italië gerealiseerd; in praktijk hebben asielzoekers zelf illegale kampen opgezet; in praktijk wordt het verbod op toegang grotendeels niet gerealiseerd aangezien veel asielzoekers illegale arbeid verrichten	in praktijk blijkt de toegang tot georganiseerde opvang en financiële toelages van gemeenten en ngo's zeer uiteen te lopen, toegeschreven aan een gebrek aan wet- en regelgeving, toezicht en sturing; in praktijk wordt het verbod op toegang tot de arbeidsmarkt grotendeels niet gerealiseerd aangezien veel asielzoekers illegale arbeid verrichten; in praktijk blijkt de toegang tot het nationale gezondheidszorgsysteem belemmerd te worden toegeschreven aan een gebrek aan informatie en financiële ondersteuning;
realisering primaire levensbehoeften:	-	in praktijk hebben alleenstaande mannen in sommige georganiseerde opvangcentra overdags geen onderdak omdat zij verblijven in centra voor buitenlandse werknemers die overdags dicht zijn; in praktijk blijkt de sociale zekerheidstoelage aan asielzoekers niet toereikend te zijn om bij eigen opvang in eerste levensonderhoud te kunnen voorzien, o.a. omdat de wachttijd (> 45 dagen) tot 1 jaar is toegenomen; ngo's en gemeenten vullen deze toelages met eigen financiering aan;
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk bevinden veel asielzoekers zich in een sociaal onzekere situatie toegeschreven aan een gebrek aan financiële ondersteuning, informatie en opvangprogramma's
realisering hygiëne:	-	in praktijk blijken de hygiënische condities door een gebrek aan sanitaire voorzieningen en elektriciteit in bepaalde (arme) delen van Italië ontoereikend te zijn voor het aantal en de duur van de op te vangen asielzoekers;
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk is er een toename van debat en verwarring over de omvang van asielzoekers in Italië

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Luxemburg		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 238 (1991), gedaald naar 120 (1992) en weer gestegen naar 225 asielzoekers (1993); geen gegevens over terugkeer en illegale asielzoekers	omvang gestegen naar 280 (1995) en doorgestegen naar 433 (1997)
gemiddelde wachttijd:	geen gegevens	twee maanden tot drie jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	-
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Luxemburg		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 2.912 (1999) en weer gedaald naar 628 (2000); in praktijk worden uitzettingsmaatregelen niet gerealiseerd	omvang gestegen naar 686 (2000) en weer gestegen naar 1043 (2002)
gemiddelde wachttijd:	geen gegevens	geen gegevens
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt gelijke toegang tot opvang voor sommige mannen, vrouwen, families niet gerealiseerd omdat sommige mannen apart van hun gezin worden opgevangen of families in privacy beperkt worden door afscheidingen van lakens of kasten in de accommodaties; in praktijk wordt de toegang tot 2 ^e taalonderwijs niet voor alle asielzoekers gerealiseerd toegescheven aan ondercapaciteit van cursussen	-
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	acceptatie is in praktijk constant, hoewel op gemeentelijk niveau negatieve reacties worden geconstateerd ten opzichte van de toename van asielzoekers

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Nederland		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 21.600 (1991), door gestegen naar 35.400 (1993) en verder gestegen naar 52.600 (1994); 50% van afgewezen asielzoekers vertrekt vrijwillig uit Nederland; geen gegevens over omvang illegale asielzoekers	omvang gedaald naar 29.300 (1995), verder gedaald naar 22.200 (1996) en weer gestegen naar 34.400 (1997) en vervolgens gestegen naar 45.200 (1998)
gemiddelde wachttijd:	32 maanden (inclusief bezwaar en beroep)	8 maanden tot gemiddeld ruim 1 jaar, met uitschieters langer dan 3 jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk wordt medische- en psycho-sociale begeleiding niet overal gerealiseerd
realisering primaire levensbehoeften:	-	in praktijk blijkt de realisering van financiële toelages voor asielzoekers ongelijk in het nadeel uit te vallen voor staatsburgers op het bestaansminimum
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk worden toename van psychische klachten geconstateerd die toegeschreven worden aan de lengte van de wachttijd in de asielprocedure en het gebrek aan activiteiten-aanbod
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Nederland		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 39.300 (1999) en weer gestegen naar 43.895 (2001); in praktijk wordt de uitzetting van definitief afgewezen asielzoekers nauwelijks gerealiseerd	omvang gedaald naar 33.597 (2001) en verder gedaald naar 18.667 (2002); in praktijk wordt de uitzetting van definitief afgewezen asielzoekers nauwelijks gerealiseerd
gemiddelde wachttijd:	minimaal meer dan 1 jaar	22 maanden, soms meer dan vijf jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt toegang tot tolkenhulp bemoeilijkt t.a.v. bepaalde talen; in praktijk wordt de toegang tot taalonderwijs en maatschappijoriëntatie voor asielzoekers bij eigen opvang (zelfzorgarrangementen) niet gerealiseerd; in praktijk wordt de toegang tot tehuizen voor minderjarigen niet altijd gerealiseerd en worden sommige (zelfstandige) amas na 3 maanden zonder aparte secties opgevangen in opvanglocaties voor meerderjarigen	-
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk wordt in een deel van de opvanglocaties - de grootste opvangaccommodaties - de privacy als te beperkt ervaren ten opzichte van de tijd die men in de opvang moet verblijven
realisering hygiëne:	-	
maatschappelijke acceptatie:	-	acceptatie is in praktijk ongewijzigd; wel is er in de publieke opinie meer steun voor een restrictiever asielbeleid

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Oostenrijk		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 27.300 (1991) en weer gedaald naar 4.700 (1993); 33% van afgewezen asielzoekers of asielzoekers in procedure verlaat Oostenrijks grondgebied; gegevens over omvang van illegale asielzoekers onbekend	omvang gestegen naar 5.900 (1996), verder gestegen naar 7.000 (1996) en weer gedaald naar 6.700 (1997); tussen paar honderd tot 3500 illegale asielzoekers in praktijk op Oostenrijks grondgebied toegeschreven aan een overschrijding van de indieningstermijn voor aanvraag van asiel
gemiddelde wachttijd:	6 maanden	gegevens niet beschikbaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	hoewel er geen verbod op het verrichten van betaalde arbeid bestaat is er feitelijk nauwelijks mogelijkheid betaald werk te verrichten; hoewel er formeel toegang is tot het nationale gezondheidszorgsysteem kunnen in praktijk asielzoekers die in eigen opvang moeten voorzien en geen inkomsten hebben geen gebruik maken van gezondheidszorg; in bepaalde delen van Oostenrijk kunnen asielzoekers geen financiële toelage verkrijgen	in praktijk wordt de voorwaardelijk toegang tot de arbeidsmarkt nauwelijks gerealiseerd doordat de meerderheid van asielzoekers geen asielaanvraag indient in de eerste week na de datum van binnenkomst; in praktijk een groot deel van asielzoekers geen tijdige asielaanvraag in te dienen waardoor 25% georganiseerde opvang geniet (was 75% in 1996) met uitzondering van kwetsbare groepen;
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk komt regelmatig dakloosheid onder asielzoekers voor in gebieden van Oostenrijk waar geen georganiseerde opvang wordt aangeboden	-
realisering veiligheid:-		-
realisering gezondheid:	-	in praktijk blijken illegale asielzoekers vaak in een onzekere situatie te verkeren door formele uitsluiting van georganiseerde opvang in verband met een te late indiening van de asielaanvraag
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Oostenrijk		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 20.100 (1999) en gedaald naar 18.284 (2000)	omvang weer gestegen naar 30.135 en doorgegroeid naar 37.074 (2002); de meeste asielzoekers passeren Oostenrijks grondgebied doordat asielzoekers grenscontroles willen vermijden
gemiddelde wachttijd:	geen gegevens beschikbaar	geen gegevens beschikbaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt de toegang tot rechtsbescherming zelden gerealiseerd bij de voorbereiding van het interview met Oostenrijkse contactambtenaren; in praktijk blijkt 30% van de binnenkomende asielzoekers georganiseerde opvang te verkrijgen, met uitzondering van kwetsbare groepen die altijd toegang tot georganiseerde opvang hebben; in praktijk worden asielzoekers en minderjarige asielzoekers vaak in detentie genomen; in praktijk wordt voorwaardelijke toegang tot de arbeidsmarkt nauwelijks gerealiseerd;	in praktijk wordt in sommige deelstaten geen georganiseerde opvang gerealiseerd; in praktijk blijkt 33% van de binnenkomende asielzoekers toegang tot georganiseerde opvang te verkrijgen; in praktijk wordt daarnaast ongeveer 30% van binnenkomende asielzoekers is detentie genomen; in praktijk wordt voorwaardelijke toegang tot de arbeidsmarkt nauwelijks gerealiseerd ; in praktijk wordt toegang tot het onderwijssysteem voor volwassen asielzoekers niet gerealiseerd;
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk blijkt naast een toename van negatieve houdingen ten opzichte van misbruik van asielprocedures en sommige nationaliteiten (Afrikanen) een toename van positieve houdingen te constateren ten opzichte van oorlogsvluchtelingen (Kosovo)

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Portugal		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 260 (1991) en doorgroeid naar 2100 (1993); gegevens over terugkeer van afgewezen asielzoekers en omvang van illegale asielzoekers onbekend	omvang gedaald naar 450 (1995), verder gedaald naar 250 (1997) en vervolgens gestegen naar 340 (1998)
gemiddelde wachttijd:	gegevens niet beschikbaar	meer dan 4 maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk wordt de toegang tot opvangcapaciteit gedeeltelijk niet gerealiseerd toegeschreven aan een tekort aan gemeentelijk woningaanbod en aan het ontbreken van (goedgekeurde) gedelegeerde wetgeving; in praktijk wordt de financiële toegang tot het nationale gezondheidszorgsysteem voor afgewezen asielzoekers niet gerealiseerd;
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk blijkt dakloosheid onder asielzoekers regelmatig voor te komen in gebieden waar geen georganiseerde opvang wordt aangeboden	in praktijk hebben veel asielzoekers geen of onvoldoende materiele ondersteuning
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk verkeren asielzoekers vaak in een onzekere psychische toestand toegedicht aan de lengte van de wachttijd en een gebrek aan materiele ondersteuning
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Portugal		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 270 (1999) en verder gedaald naar 224 (2000); in praktijk komen asielzoekers Portugal illegaal binnen en vragen binnen Portugal politiek asiel aan	omvang gestegen naar 234 (2001) en verder gestegen naar 245 (2002)
gemiddelde wachttijd:	1 jaar (inclusief de beroepsprocedure)	1 - 2 jaar (inclusief beroepsprocedure)
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt de toegang tot de rechtsbescherming bemoeilijkt toegeschreven aan onvoldoende beheersing van vreemde talen door de advocatuur en onvoldoende tolkenaanbod ten opzichte van het aantal asielaanvragen; in praktijk wordt de toegang tot taal- en computercursussen niet gerealiseerd toegeschreven aan een tekort aan financiële mogelijkheden bij ngo's; in praktijk blijkt toegang tot voortgezet onderwijs voor minderjarigen moeilijker te realiseren dan basisonderwijs toegedicht aan de hogere schooleisen; in praktijk heeft tussen 1996 en 1999 een regularisatie van illegale immigranten (inclusief asielzoekers) plaatsgevonden	in praktijk blijken de sociale zekerheidstoelages voor asielzoekers niet aangepast te zijn aan de prijsveranderingen die in Portugal zijn opgetreden sinds 1993 (toegedicht aan de onthouding van goedkeuring aan wetten en gedelegeerde regelgeving; in praktijk worden sociale zekerheidstoelages toegekend op basis van discretionaire bevoegdheid in plaats van op basis van wettelijke bedragen; in praktijk wordt op illegale wijze toegang tot de arbeidsmarkt gerealiseerd, vaak al vanaf de eerste indiening van de asielaanvraag; in praktijk wordt de bepaling van detentie niet overal gelijk toegepast; in praktijk blijken asielzoekers die in beroep gegaan zijn niet in alle gevallen toegang te hebben tot het nationale gezondheidszorgsysteem
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk verkeren asielzoekers die in beroep gegaan zijn tegen afwijzing van hun asielaanvraag in een onzekere psychische toestand toegeschreven aan de lengte van de wachttijd en het gebrek aan materiele ondersteuning
realisering hygiëne:	in praktijk verblijven asielzoekers die in detentie zijn genomen tussen 1 tot 5 dagen in een gezamenlijke ruimte zonder toegang tot wasgelegenheden	
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk vormt de komst en verblijf van asielzoekers geen apart politiek maatschappelijk issue; de komst van immigranten als algemene groep is wel in meerdere mate een politiek-maatschappelijk issue geworden

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Spanje		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 8.100 (1991) en weer gestegen naar 12.600 (1993); gegevens over terugkeer van afgewezen asielzoekers en de omvang van illegale asielzoekers zijn onbekend	omvang gedaald naar 5.700 (1995), verder gedaald naar 4.700 (1996) en weer gestegen naar 5.000 (1997)
gemiddelde wachttijd:	geen gegevens beschikbaar	6 maanden - 1 jaar, soms langer
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	-	in praktijk blijkt de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers niet altijd gerealiseerd te worden
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk blijkt dakloosheid onder asielzoekers regelmatig voor te komen in gebieden waar geen georganiseerde opvang wordt aangeboden	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Spanje		
omvang asielmigratie:	omvang gestegen naar 8.400 (1999), weer gedaald naar 7.926 (2000); in praktijk verblijven veel asielzoekers met een Dublinclaim op Spaans grondgebied; in praktijk worden veel definitief afgewezen asielzoekers uitgezet en teruggebracht naar het land van herkomst	omvang gestegen naar 9.489 (2001) en weer gedaald naar 6.179 (2002); in praktijk wordt na 2000 de last tot uitzetting niet geëffectueerd en zijn uitzettingsmaatregelen vervangen door boetes aan definitief afgewezen asielzoekers
gemiddelde wachttijd:	8 - 10 maanden, zelden langer dan 1 jaar	11½ maanden
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt gratis toegang tot rechtsbescherming voor 60% van de binnenkomende asielzoekers niet gerealiseerd; in praktijk kan niet altijd tolkenhulp worden gerealiseerd, hetgeen tot vertraging in de asielprocedure leidt; in praktijk blijkt de toegang tot de arbeidsmarkt voor asielzoekers niet in alle delen van Spanje te kunnen worden gerealiseerd, toegedicht aan de hoge werkloosheid onder de eigen Spaanse staatsburgers; in praktijk kan toegang tot universitair onderwijs nauwelijks worden gerealiseerd ,toegedicht aan de hoge exameneisen en de korte asielprocedure;	in praktijk blijken asielzoekers bij eigen opvang een ongelijke, hogere toelage te ontvangen dan Spaanse staatsburgers op het bestaansminimum (toegeschreven aan de inrichting van het Spaanse sociale zekerheidssysteem dat het zorgbeginsel waarbij een beroep kan worden gedaan op het vriendennetwerk niet van toepassing verklaard op asielzoekers); in praktijk kan de toegang tot universitair onderwijs nauwelijks worden gerealiseerd; in praktijk blijkt legale toegang tot de arbeidsmarkt niet altijd te worden gerealiseerd, aangezien asielzoekers ook op illegale wijze tewerk te worden gesteld; in praktijk kan een systematisch medisch onderzoek bij aankomst in doorgangscentra niet worden gerealiseerd;
realisering primaire levensbehoeften:	in praktijk blijkt in bepaalde regio's beperkte sociale zekerheidstoelages verstrekt te worden waardoor dakloosheid niet kan worden tegengegaan	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	-	maatschappelijke acceptatie van asielzoekers is in praktijk hoog; er is weinig vreemdelingenhaat ten aanzien van asielzoekers als sub-groep van immigranten toegeschreven aan de maatschappelijke gewenning aan immigranten en het verleden van Spanje als emigratieland

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1991	1997
Zweden		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 27.400 (1991), gestegen naar 84.000 (1992) en gedaald naar 37.600 (1993); ±12.000 afgewezen asielzoekers verwijderd; omvang illegale asielzoekers ± 2000 ;	omvang gedaald naar 9000 (1995), verder gedaald naar 5.800 (1996) en weer gestegen naar 9.700 (1997) en doorgeschoten naar 12.800 (1998)
gemiddelde wachttijd:	4 maanden - 14 maanden (inclusief bezwaar en beroep)	gemiddeld 8 maanden - 1 jaar, 40% langer dan 2 jaar
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk komen sommige groepen asielzoekers in delen van Zweden terecht waar werkgelegenheid schaars is	in praktijk wordt de mogelijkheid tot eigen, private opvang gerealiseerd met een omvang van 60% van het totaal aantal jaarlijks ingediende asielaanvragen; in praktijk wordt de toegang tot de arbeidsmarkt grotendeels niet gerealiseerd, toegeschreven aan de hoge werkloosheid in Zweden
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	-
realisering hygiëne:	-	-
maatschappelijke acceptatie:	geen gegevens	-

Tabel D (vervolg)

Resultaten of effecten die worden waargenomen in samenhang met asielmigratie per EU-staat gerelateerd aan diverse tijdsperioden tussen 1990 en 2002

	1999	2001
Zweden		
omvang asielmigratie:	omvang gedaald naar 11.200 (1999) en weer gestegen naar 16.303 (2000)	omvang gestegen naar 23.515 (2001) en verder gestegen naar 33.016 (2002)
gemiddelde wachttijd:	gemiddeld 6 maanden	geen gegevens
gelijke toegang tot opvangrechten/plichten:	in praktijk wordt de toegang tot rechtsbescherming grotendeels bemoeilijkt toegeschreven aan een gebrek aan financiële ondersteuning/gratis rechtshulp; in praktijk weet $\pm 50\%$ van de jaarlijks binnenkomende asielzoekers eigen opvang te realiseren; in praktijk wordt toegang tot de arbeidsmarkt nauwelijks gerealiseerd	in praktijk weet 60% van de jaarlijks binnenkomende asielzoekers eigen opvang te realiseren; in praktijk vindt een concentratie plaats van asielzoekers in grote steden en niet in andere delen van Zweden; in praktijk wordt de toegang tot basis- en voortgezet onderwijs bemoeilijkt toegeschreven aan een hogere frequentie van het aantal verhuizingen bij eigen opvang
realisering primaire levensbehoeften:	-	-
realisering veiligheid:	-	-
realisering gezondheid:	-	in praktijk worden familieleden van asielzoekers die eigen opvang zoeken belast of
realisering hygiëne:	-	soms getraumatiseerd toegeschreven aan de omvang van asielzoekers die zij moeten ten opvangen
maatschappelijke acceptatie:	-	in praktijk is er een positieve publieke opinie ten opzichte van asielzoekers; wel is er deels een toename van extreem-rechtse groeperingen en van discriminatie van immigranten in het algemeen; dit wordt toegeschreven aan toename van criminaliteit van andere immigranten in grote steden en hoge werkloosheid van immigranten vergeleken met Zweedse staatsburgers

BIJLAGE III INTRODUCTIEBRIEF VELDONDERZOEK

Rijswijk, 18 oktober 2001

Betreft: verzoek om medewerking aan interviews en vragenlijst vergelijkend onderzoek 'opvangbeleid EU-staten'

Geachte heer, mevrouw,

Graag wil ik uw medewerking vragen mee te doen aan een internationaal vergelijkend onderzoek naar het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-lidstaten. Dit onderzoek richt zich in het bijzonder op de vergelijking van het opvangbeleid in drie EU lidstaten: de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden.

Doel van het onderzoek is om informatie en inzicht te verkrijgen in de inrichting en werking van het opvangbeleid in relatie tot asielmigratie en haar gevolgen. Ik wil in de drie landen onderzoek verrichten, namelijk bij sleutelpersonen van het verantwoordelijke nationale ministerie, een opvangorganisatie en een non-gouvernementele organisatie en bij asielzoekers.

Ter introductie, mijn naam is R.J. van Ojen en ik ben werkzaam als auditor bij de Internal Audit van het Centraal Orgaan opvang asielzoekers in Nederland. Ik doe dit onderzoek in het kader van een afstudeeronderzoek bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, afstudeerrichting Beleid en Politiek. Het Centraal Orgaan opvang asielzoekers in Nederland geeft mij de gelegenheid dit onderzoek te combineren met mijn werk als auditor (zie bijlage). De uitkomsten kunnen mogelijk methodologische waarde hebben voor mijn afdeling. Tevens kan het onderzoek wellicht bijdragen aan meer uitwisseling van informatie en inzicht over opvangbeleid en de beleidseffecten binnen de Europese Unie.

In concreto zou ik u willen vragen medewerking te verlenen aan een interview. Op deze asielconferentie hoop ik met u een datum te kunnen afspreken voor een bezoek aan uw bureau. Mijn gedachten gaan uit naar de twee laatste weken van november (week 47 of week 48). Verder wil ik u vragen een schriftelijke vragenlijst in te vullen. Deze vragenlijst zal ik u een week voor de interview-datum toezenden. Ten slotte wil ik uw toestemming verzoeken om deze onderzoeksinstrumenten ook te mogen gebruiken bij de opvangorganisaties die onder uw verantwoordelijkheid ressorteren.

Bij voorbaat dank voor uw tijd en medewerking.

Met vriendelijke groeten,

R.J. van Ojen
medewerker Internal Audit
COA, Nederland
e-mail: www.Rojen@coa.minjus.nl

BIJLAGE IV VRAGENLIJSTEN

NEDERLANDS

**Schriftelijke vragenlijst onderzoek ‘opvangbeleid- en praktijk
asielzoekers in EU-staten’**

R.J van Ojen
Rijswijk
15 november 2001

Inleiding.

Voor u ligt een schriftelijke vragenlijst die onderdeel is van een internationaal vergelijkend onderzoek naar het opvangbeleid voor asielzoekers in EU-lidstaten. Het onderzoek richt zich in het bijzonder op de vergelijking van het opvangbeleid in drie EU lidstaten: de Bondsrepubliek Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en het Koninkrijk der Nederlanden.

Doel van het onderzoek is om informatie en inzicht te verkrijgen betreffende de inrichting en werking van het opvangbeleid in relatie tot asielmigratie en haar gevolgen. De periode die het onderzoek omvat bestrijkt de jaren 1990 t/m 2001. Het onderzoek en de uitkomsten kunnen bijdragen aan meer uitwisseling van informatie en inzicht over opvangbeleid en de beleidseffecten binnen de Europese Unie.

Ter bereiking van dit doel maak ik gebruik van de analyse van documenten over de bewuste periode. Naast de bestudering van documenten over deze periode heb ik aan sleutelpersonen of vertegenwoordigers van nationale ministeries, uitvoeringsorganisaties, (i.)n.g.o.'s, i.g.o.'s en aan asielzoekers gevraagd medewerking te verlenen aan een schriftelijke vragenlijst en interviews¹⁷⁶. Ik ben u zeer erkentelijk dat u daarin heeft toegestemd.

De schriftelijke vragenlijst bestaat uit 64 vragen. In de vragenlijst worden vragen gesteld over de inrichting en werking van het opvangbeleid voor asielzoekers in uw land. Ook wordt gevraagd naar uw mening over mogelijke verklaringen. De eerste groep vragen (A) gaat over de inrichting van het opvangbeleid (vraag 1 t/m 49). Hiermee wordt bedoeld op welke waarden¹⁷⁷, doelen en problemen het opvangbeleid gericht is en welke manieren en instrumenten daartoe aangewend worden. De tweede groep vragen (B) handelt over de werking van dat beleid d.w.z. de feitelijke resultaten voor direct betrokkenen en voor de samenleving als geheel (vraag 49 t/m 64). Het betreffen grotendeels open vragen die u in de lege ruimtes tussen de vragen mag beantwoorden. De invulling bedraagt ongeveer 30 minuten.

De verstrekte gegevens zullen met zorgvuldigheid worden behandeld. Als u met een vraag geen raad weet kunt u deze overslaan. Vermeld er s.v.p. bij waarom u de vraag niet kan beantwoorden. Bij de laatste vraag kunt u eventueel commentaar kwijt waar u bij de andere vragen geen aansluiting voor vond. Indien u vragen heeft kunt u mij bereiken onder 0031 70 3727067 (dinsdag t/m vrijdag).

Zendt u de vragenlijst s.v.p. terug naar e-mailadres: Rojen@coa.minjus.nl of naar postbusadres: R.J. van Ojen, COA, Postbus 3002, 2280 Rijswijk

Bedankt voor uw medewerking!

Met vriendelijke groeten,

R.J. van Ojen

¹⁷⁶ Ik verwijs naar mijn introductiebrief van 18 oktober 2001 die ik tijdens of na de asielconferentie in België heb uitgereikt.

¹⁷⁷ Synoniem aan het begrip 'waarde' worden ook woorden als 'principe', 'beginsel' 'visie' of 'uitgangspunt' gesteld. In deze schriftelijke vragenlijst wordt in plaats van waarde het begrip 'principe' gebruikt.

A. Vragen over de inrichting van het opvangbeleid voor asielzoekers.

1. Veel landen in de wereld worden geconfronteerd met grote aantallen mensen die asiel aanvragen. Dit verschijnsel kortweg aangeduid als 'asielmigratie' heeft allerlei directe gevolgen of effecten voor het opvangland in kwestie. Om er enkele in algemene zin te noemen: deze gevolgen kunnen bijvoorbeeld sociaal, economisch, politiek, logistiek, cultureel van aard zijn. Wat zijn volgens uw indruk de belangrijkste directe feitelijke gevolgen van asielmigratie geweest voor uw land in de periode 1990 - 2001?

2. Welke van deze gevolgen worden volgens u door de overheid van uw land als een probleem/problemen ('knelpunten', 'strijdpunten of 'vraagstukken') beschouwd?

3. Kunt u uitleggen waarom de overheid van uw land deze gevolgen als een probleem heeft waargenomen?

4. Kunt u kort beschrijven hoe deze problemen zijn geformuleerd? Zijn deze probleemformuleringen in documenten terug te vinden? Wilt u aangeven welke?

5. Welke organisaties zijn bij de formulering van deze problemen betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) nationale ministerie(s), namelijk:.....
- (b) volksvertegenwoordiging
- (c) publieke uitvoeringsorganisaties, namelijk:.....
- (d) private uitvoeringsorganisaties, namelijk:.....
- (e) non-gouvernementele organisaties, namelijk:.....
- (f) media, namelijk:.....
- (g) anders, teweten:
- (h) geen mening

6. Hoe zijn deze organisaties bij de formulering van problemen betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) door regelmatige overlegbijeenkomsten
- (b) door incidentele overlegbijeenkomsten
- (c) door telefonische consultatie
- (d) door briefwisseling
- (e) door lobby-netwerken
- (f) anders,
teweten:.....
- (g) geen mening

7. Onder beleid wordt in deze vragenlijst verstaan een 'programma van voorzieningen of activiteiten om op basis van een plan bepaalde doelen te realiseren'.
Bij welke van bovengenoemde problemen wordt volgens u door middel van een beleid getracht om de feitelijke gevolgen van asielmigratie (zie vraag 1.) te verminderen of op te lossen?

8. Hebben zich volgens u tussen 1990 en 2001 wijzigingen voorgedaan in de formulering van problemen in relatie tot de asielmigratie in uw land?

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

9. Zo ja, kunt u kort aangeven welke veranderingen zich volgens u wanneer en waarom hebben voorgedaan?

10. Ter bestrijding van welke problemen heeft volgens u de overheid van uw land specifiek een *opvang*beleid voor asielzoekers ingezet?

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

11. Zijn volgens uw indruk alle belangrijke feiten of omstandigheden opgenomen in de formulering van problemen met betrekking tot de opvang van asielzoekers?

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

12. Zo nee, welke niet en om welke reden denkt u dat?
13. Zijn er volgens u bepaalde belangrijke feiten of omstandigheden in deze probleemformulering(en) buiten beschouwing gebleven?
(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**
14. Zo ja, welke feiten en heeft u een idee waarom dit zo is?
15. Zijn er tussen 1990 en 2001 wijzigingen opgetreden in de formulering van problemen met betrekking tot de *opvang* van asielzoekers in uw land?
(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**
16. Zo ja, kunt u kort aangeven welke wijzigingen zich volgens u wanneer en waarom hebben voorgedaan?
17. Wat zijn volgens u de formele (overheids)doelstellingen van het *opvang*beleid voor asielzoekers in uw land? Kunt u kort aangeven in welke documenten deze doelstellingen zijn terug te vinden?
18. Wat zijn volgens u redenen waarom deze als formele (overheids)doelstellingen zijn gekozen voor het *opvang*beleid?

19. Welke organisaties zijn bij de formulering van deze doelstellingen betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) nationale ministerie(s),
namelijk:.....
- (b) volksvertegenwoordiging
- (c) publieke uitvoeringsorganisaties,
namelijk:.....
- (d) private uitvoeringsorganisaties,
namelijk:.....
- (e) non-gouvernementele organisaties,
namelijk:.....
- (f) media,
namelijk:.....
- (g) anders, teweten:
.....
- (h) geen mening

20. Hoe zijn deze organisaties bij de formulering van doelstellingen betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) door regelmatige overlegbijeenkomsten
- (b) door incidentele overlegbijeenkomsten
- (c) door telefonische consultatie
- (d) door briefwisseling
- (e) door lobby-netwerken
- (f) anders,
teweten:.....
- (g) geen mening

21. In hoeverre zijn volgens u de doelstellingen zodanig geformuleerd dat daarmee alle belangrijke aspecten van het probleem(en) worden omvat en kunnen worden aangepakt?

22. Zo nee, welke doelstelling(en) zouden volgens u moeten worden toegevoegd? Kunt u kort aangeven waarom u dit denkt?

23. Zijn er volgens u bepaalde doelstellingen buiten beschouwing gebleven?
(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

24. Zo ja, kunt u kort uitleggen waarom dit het geval is geweest?

25. Is er volgens u een (logische) samenhang tussen de doelstellingen van het opvangbeleid voor asielzoekers én hogere doelen van meer omvattend beleid d.w.z. het beleid waar het opvangbeleid deel van uitmaakt?
(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

26. Kunt u aangeven hoe dit omvattend beleid aangeduid wordt en hoe deze hogere doelen omschreven zijn?

27. Als er meerdere doelstellingen van het opvangbeleid geformuleerd zijn, is er dan sprake van:

(slechts één keuze mogelijk)

- (a) gelijkwaardige doelstellingen
- (b) of is een bepaalde doelstelling belangrijker dan andere?
- (c) anders, namelijk:.....
- (d) geen mening

28. In hoeverre zijn volgens u deze doelstellingen vertaald in meetbare doelstellingen of prestatie-indicatoren?
(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

29. Zo ja, kunt u een paar voorbeelden geven van meetbare doelstellingen en waarom hiervoor is gekozen?

30. Door middel van welke soort organisaties en instrumenten zijn deze doelstellingen omgezet en uitgevoerd in beleidsprogramma's of activiteiten? Kunt u de soort organisaties en hun activiteiten kort aanduiden? Kunt u ook uitleggen waarom voor deze organisaties en instrumenten is gekozen?

31. Zijn er tussen 1990 en 2001 veranderingen opgetreden in de:

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) doelstellingen van het opvangbeleid,
- (b) de instrumenten die in de beleids-programma's gehanteerd worden
- (c) de organisaties die de beleidsprogramma's uitvoeren
- (d) anders, namelijk
- (e) geen mening

32. Zo ja, kunt u kort beschrijven om welke verandering het is gegaan en wanneer en waarom dit is gebeurd?

33. Doelstellingen en doelen zijn vaak afgeleid van 'principes' of soortgelijke aanduidingen als 'waarden', 'visies', 'ideologische uitgangspunten' (bijvoorbeeld 'gelijke behandeling', 'effectiviteit', 'vrijheid'). Hun inhoud wordt belangrijk bevonden als conditie en/of als eindbestemming. In deze vragenlijst gebruik ik voor al deze aanduidingen het woord 'principe'.

Wat *zijn* de belangrijkste of hoogste principes in uw land waarop het opvangbeleid voor asielzoekers gericht is? Kunt u kort beschrijven welke principes dat zijn en in welke documenten (bv. verdragen, Grondwet, wet- en regelgeving, parlementaire notulen, beleidsnota, missie etc.) deze zijn terug te vinden?

34. Kunt u kort uitleggen waarom u denkt dat deze principes in uw land als de belangrijkste of hoogste gelden?

35. Is er volgens u een publiek debat gevoerd over deze principes?

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

36. Op welke manieren is dat publiek debat gevoerd?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) via volksvertegenwoordiging
- (b) via maatschappelijke consultatie
- (c) via media
- (d) via referenda
- (e) via hoorzittingen
- (f) via internet
- (g) anders, te weten:
.....
- (h) geen mening

37. Welke organisaties zijn bij dat debat betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) nationale ministerie(s),
namelijk:.....
- (b) volksvertegenwoordiging
- (c) publieke uitvoeringsorganisaties,
namelijk:.....
- (d) private uitvoeringsorganisaties,
namelijk:.....
- (e) non-gouvernementele organisaties,
namelijk:.....
- (f) media,
namelijk:.....
- (g) burgers,
namelijk:.....
- (h) anders, teweten:
.....
- (i) geen mening

38. Hebben zich tussen 1990 en 2001 veranderingen voorgedaan tussen deze principes d.w.z.:

(slechts één keuze mogelijk)

- (a) zijn bepaalde principes toegevoegd?
- (b) of andere principes afgevallen?
- (c) of beide
- (d) anders, namelijk:.....
- (e) geen mening

39. Zo ja, kunt u kort aangeven welke principes dat zijn geweest en wanneer en waarom zich volgens u deze veranderingen hebben voorgedaan?

40. Welke van deze principes zijn volgens u van belang om nageleefd te worden ten behoeve van een aanvaardbare oplossing van problemen rondom asielmigratie? Kunt u een korte uitleg geven bij een ontkennend dan wel bevestigend antwoord?

41. Bevindt er zich volgens u tussen deze principes een principe dat een aanvaardbare oplossing van problemen rondom asielmigratie in de weg staat? Kunt u een korte toelichting geven bij een ontkennend of een bevestigend antwoord?

42. Zo ja, dient dit principe dan door een ander principe te worden vervangen? Welk principe zou dit moeten zijn? Waarom?

(deze vraag alleen beantwoorden als u vraag 40 ontkennend hebt beantwoord)

43. Wat zouden volgens u de belangrijkste of hoogste principes in uw land *behoren* te zijn waarop het opvangbeleid voor asielzoekers zich zou moeten richten om wel een aanvaardbare oplossing mogelijk te maken?

44. Kunt u kort uitleggen waarom volgens u de naleving van deze principes wel een aanvaardbare oplossing van problemen in relatie tot asielmigratie mogelijk maakt?

45. Zijn er volgens u documenten waarin uitgelegd staat waarom dit zo is? (bv. parlementaire notulen, brandbrief, beleidsnota, missie etc.)

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

46. Kunt u kort aangeven in welke documenten deze uitleg beargumenteerd wordt?

47. Zijn er volgens u onderzoeken die het belang van deze principes in relatie tot de problemen rondom asielmigratie ondersteunen?

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

48. Zo ja, kunt u zeggen welke onderzoeken?

B. Vragen over de werking van het opvangbeleid voor asielzoekers.

- 49.** De uitoefening van een beleidsprogramma kan een directe uitwerking hebben op de groepen waarvoor het beleid bedoeld was, bijvoorbeeld op asielzoekers. Deze uitkomsten of effecten kunnen bedoeld en/of onbedoeld zijn. Wat zijn volgens u de belangrijkste directe uitkomsten (output en/of outcomes) die toegeschreven kunnen worden aan het opvangbeleid c.q. opvangprogramma's in uw land vanaf 1990 en/of later? Kunt u daarbij vertellen waarop u deze indrukken baseert?
- 50.** Kunt u uitleggen waarom deze uitkomsten volgens u zijn verwezenlijkt door het gevoerde opvangbeleid in uw land?
- 51.** In welke mate bevinden zich tussen deze directe uitkomsten effecten die volgens u de verwezenlijking van de oorspronkelijk geformuleerde opvangdoelstellingen weer tenietdoen?
- 52.** In hoeverre zijn volgens u de formele (overheids)doelstellingen van het opvangbeleid voor asielzoekers wel of niet gerealiseerd, bekeken vanaf 1990 en/of een later tijdstip?
- 53.** In zoverre de doelstellingen wel bereikt zijn, kan de realisering van deze doelstellingen dan toegeschreven worden aan:
- (slechts één keuze mogelijk)
- (a) het opvangbeleid voor asielzoekers
 - (b) ander beleid gericht op asielzoekers, te weten:
 - (c) zowel a als b
 - (d) andere invloeden zoals:.....
 - (e) een combinatie van a en d
 - (f) een combinatie van a, b en d
 - (g) een combinatie van b en d
 - (h) anders, te weten:.....
 - (i) geen mening

54. In zoverre de opvangdoelstellingen niet bereikt zijn, wat vormt volgens u dan een verklaring daarvoor?
55. De uitoefening van een bepaald beleid kan ook uitwerking hebben op delen van de samenleving of op de samenleving als geheel. Deze maatschappelijke gevolgen of effecten kunnen zich op verschillende terreinen voordoen. Bijvoorbeeld op het gebied van volkshuisvesting, arbeidsmarkt, gezondheidszorg, openbare orde om er enkele in het algemeen te noemen. Wat zijn volgens u de belangrijkste maatschappelijke effecten (impacts) in uw land die toegedicht kunnen worden aan het opvangbeleid vanaf 1990 en/of een later tijdstip? Kunt u kort motiveren waarop u die indrukken baseert?
56. Kunt u uitleggen waarom deze maatschappelijke effecten volgens u zijn (mede)veroorzaakt door het gevoerde opvangbeleid in uw land?
57. Kunt u aangeven welke van deze maatschappelijk effecten in uw land volgens u als wenselijk, dan wel als onwenselijk worden ervaren ten opzichte van de belangrijkste algemene overheidsdoelen van uw land (zoals verwoord in verdragen, Grondwet, wet- en regelgeving of regeringsverklaringen etc.)?
58. Zijn naar uw indruk deze maatschappelijke effecten billijk verspreid over de samenleving, d.w.z.:
- (slechts één keuze mogelijk)
- (a) gelijk verspreid over de bevolking van uw land?
 - (b) in gelijke verhoudingen verspreid over de bevolking van uw land?
 - (c) in ongelijke verhoudingen verspreid over de bevolking van uw land?
 - (d) ongelijk verspreid over de bevolking van uw land?
 - (e) anders,
teweten:.....
 - (f) geen mening

59. In hoeverre heeft het opvangbeleid voor asielzoekers volgens u bijgedragen aan deze belangrijkste algemene doelen van de overheid van uw land vanaf 1990 en/of later?

60. In welke mate zijn de geformuleerde problemen (zie vraag 4, 8, 10 en 15) met betrekking tot asielmigratie tussen 1990 en 2001 opgelost of verminderd?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) problemen zijn geheel opgelost
- (b) problemen zijn grotendeels opgelost
- (c) problemen zijn verminderd
- (d) problemen zijn grotendeels verminderd
- (e) problemen zijn gedeeltelijk verminderd
- (f) problemen zijn weinig verminderd
- (g) problemen zijn niet verminderd
- (h) er zijn problemen bijgekomen
- (i) problemen zijn gewijzigd
- (j) anders, teweten:
- (k) geen mening

61. Is het opvangbeleid voor asielzoekers tussen 1990 en 2001 geëvalueerd?

(s.v.p. keuze omcirkelen) **Ja/nee**

62. Welke organisaties zijn bij de evaluatie van het opvangbeleid voor asielzoekers betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) nationale ministerie(s),
namelijk:
- (b) volksvertegenwoordiging
- (c) publieke uitvoeringsorganisaties,
namelijk:
- (d) private uitvoeringsorganisaties,
namelijk:
- (e) non-gouvernementele organisaties,
namelijk:
- (f) media,
namelijk:
- (g) burgers,
namelijk:
- (h) anders, teweten:
- (i) geen mening

63. Hoe zijn deze organisaties bij de evaluatie van het opvangbeleid betrokken geweest?

(omcirkelen s.v.p., meerdere antwoorden zijn mogelijk)

- (a) door regelmatige overlegbijeenkomsten
- (b) door incidentele overlegbijeenkomsten
- (c) door telefonische consultatie
- (d) door briefwisseling
- (e) door lobby-netwerken
- (f) anders,
teweten:.....
- (g) geen mening

64. Hieronder kunt u nog commentaar toevoegen indien u bij de andere vragen geen gelegenheid vond dit te vermelden. Ook kunt u hier uw eventuele reactie kwijt over de aard van de vragen.

Nogmaals bedankt voor uw medewerking aan de beantwoording van deze vragenlijst!

DUIITS

**Fragebogen Forschung 'Aufnahmepolitik und Praktik
Asylanten in EU-Mitgliedstaaten'**

R.J van Ojen
Rijswijk
15 november 2001

Einleitung.

Vor Sie liegt einen Fragebogen welches Teil ist eine international Forschung bezüglich der Aufnahmepolitik für Asylanten¹⁷⁸ in EU Mitgliedstaaten. Die Forschung strebt sich besonders hin auf einen Vergleich der Aufnahmepolitik in die Bundesrepublik Deutschlands, das Vereinigte Königreich und das Königreich der Niederlande.

Das Ziel dieser Forschung ist der Erwerb der Information und des Verständnis bezüglich die Einrichtung und Wirkung der Aufnahmepolitik in Zusammenhang mit Asylummigration und ihre Konsequenze. Der Zeitabschnitt umfasst die Jahre 1990 bis 2001. Diese Forschung kann beitragen am Austausch der Information und des Verständnis in die Aufnahmepolitik und ihre Effekten in die Europäische Union.

Zu Verwirklichung dieses Ziel analysiere ich verschiedene Dokumente dieses bezügliches Zeitabschnitt. Neben der erforschen des Dokumente habe ich Schlüsselfigure oder Vertreter des national (föderativ) Ministeriums, Aufnahmeorganization, (I).N.G.O.'s, I.G.O.'s und Asylanten ihre Mitwirkung gefragt an einen Fragebogen und Interviews. Ich bin Ihnen sehr dankbar dass Sie sich damit einverstanden erklärt habe.

Der Fragebogen umfasst 64 Fragen. Darin wird gefragt nach die Einrichtung und Wirkung der Aufnahmepolitik für Asylanten in Ihres Land. Auch wird Sie gebeten Ihre Meinung zu geben über mögliche Erklärungen dafür. Die erste Gruppe Fragen (A) handelt um die Einrichtung der Aufnahmepolitik (Frage 1 bis zum 48). Damit wird gemeint auf welche Werte¹⁷⁹, Zielen und Problemen die Aufnahmepolitik sich hinstrebt und welche Weise und Instrumenten dazu gebraucht werden. Die zweite Gruppe Fragen (B) betrifft die Wirkung der Aufnahmepolitik das heisst die tatsächliche Resultaten für die unmittelbare beteiligte Personen oder die Gesellschaft im Ganzen (Frage 49 bis zum 64). Zwei fünfte dieser Fragen sind geschlossenen Fragen oder Multiplechoicefragen. Offen Fragen füllen das grosste Teil dieser Questionnaire aus. Die Ausfulling dauert ungefähr eine Stunde.

Die ausgefüllte Angaben werden sorgfältig behandeln worden. Wenn Sie mit einer Frage nichts anzufangen wissen können Sie diese Frage überschlagen. Bitte, gebe an warum Sie diese Frage nicht beantworten können. Bei der letzten Frage können Sie eventuell Ihres Kommentar geben im Falle es bei anderen Fragen keine Möglichkeit gab. Wenn Sie Information brauchen können Sie mich erreichen unter 0031 70 3727067 (Dienstag bis zum Freitag).

Bitte, senden Sie diesen Fragebogen zuruck nach die E-mailadresse: Rojen@coa.minjus.nl oder nach Postfachadresse: R.J. van Ojen, COA, Postbus 3002, 2280 Rijswijk

Vielen Dank für deine Mitwirkung!

Mit freundlichen Grüssen,

R.J. van Ojen

¹⁷⁸ Auch 'Asylbewerbern' oder 'Asylsuchenden' genannt.

¹⁷⁹ Synonym an den Begriff 'Werte' wurden auch Wörter wie 'Prinzip', 'Grundsatz', 'Ansicht' oder 'Ausgangspunkt' gestellt. In diesen Fragebogen wird der Begriff 'Prinzip' anstatt des Wort 'Werte' hantiert.

A. Fragen von der Einrichtung der Aufnahmepolitik für Asylanten.

1. Viele Staaten im Welt werden konfrontiert mit grosse Anzahl Menschen welcher Asyl beantragen. Dieses Phänomen kurzweg angedeutet als 'Asylmigration' hat verschiedene direkte Konsequenzen oder Effekten für den Aufnahmestaat hinsichtlich. In allgemeine Sinn können einige Konsequenzen genannt werden: zum Beispiel soziale, ökonomische, politische, logistische, kulturelle, usw. Wass sind nach Ihrer Meinung die wichtigste direkte tatsächliche Konsequenzen der Asylmigration gewesen für Ihren Staat während die Periode 1990 bis zum 2001?

2. Welche dieser Konsequenzen werden durch Ihre staatliche Behörde als ein Problem/Problemen ('Frage', 'Schwierigkeit', 'Issue') betrachtet nach Ihrer Meinung?

3. Können Sie erklären warum die staatliche Behörde diese Konsequenzen als ein Problem wahrgenommen haben?

4. Können Sie kurz beschreiben wie diese Problemen formuliert sind? Sind diese Formulierungen dieser Problemen irgendwo in Dokumenten zurück zu finden? Wollen Sie angeben in welchen?

5. Welche Organisationen sind bei den Formulierungen der Problemen beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) nationale Ministerium(s),
nämlich:.....
- (b) Volksvertretung
- (c) öffentliche Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (d) private Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (e) Non-Gouvernements Organisationen,
nämlich:.....
- (f) Medien,
nämlich:.....
- (g) anders, nämlich:
.....
- (h) keine Meinung

6. Wie sind diese Organisationen bei der Formulierung der Problemen beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) durch regelmässige Beratung Zusammenkunfte
- (b) durch gelegentliche Beratung Zusammenkunfte
- (c) durch telefonische Konsultation
- (d) durch Korrespondenz
- (e) durch Lobby-Netze
- (f) anders,
nämlich:.....
- (g) keine Meinung

7. In diesen Fragebogen wird unter der 'Politik' verstehen: 'ein Programm von Vorkehrungen oder Aktivitäten um bestimmte Ziele zu verwirklichen beruht auf einen Plan.

Bei welcher die oben genannte Problemen wird nach Ihrer Meinung mittels einer Politik versucht die tatsächliche Konsequenzen die Asylumigration (sieh Frage 1.) zu vermindern oder auf zu lösen?

8. Hat es nach Ihrer Meinung zwischen 1990 und 2001 Aenderungen gegeben in Formulierung der Problemen bezüglich die Asylumigration in Ihres Staat?

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

9. Wenn ja, können Sie kurz angeben welche Aenderungen nach Ihrer Meinung aufgetreten sind wann und warum?

10. Zum Bekämpfung welcher Problemen hat die Behörde Ihres Staat besonders eine Aufnahmepolitik eingesetzt?

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

11. Sind nach Ihrer Meinung alle wichtigen Tatsachen aufgenommen in die Formulierung der Problemen bezüglich die Aufnahme der Asylanten?

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

12. Wenn nein, welche nicht und auf welchem Grund denken Sie dass?
13. Sind nach Ihrer Meinung bestimmte wichtige Tatsachen oder Umstände in die Formulierung der Problemen ausser Betracht gelassen?
(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**
14. Wenn ja, welche Tatsachen und habe Sie einen Eindruck warum?
15. Sind da zwischen 1990 und 2001 Änderungen aufgetreten in die Formulierung der Problemen bezüglich die *Aufnahme* der Asylanten in Ihres Staat?
(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**
16. Wenn ja, können Sie kurz angeben welche Änderungen nach Ihrer Meinung aufgetreten sind wann und warum?
17. Was sind nach Ihre Meinung die formelle Zielsetzungen der *Aufnahmepolitik* der Behörde in Ihres Staat? Können Sie kurz angeben in welche Dokumenten diese Zielsetzungen zurück zu finden sind?
18. Was sind nach Ihrer Meinung die Grunden warum diese Zielsetzungen entschieden sind für die *Aufnahmepolitik*?

19. Welche Organisationen sind bei der Formulierung der Zielsetzungen beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) nationale Ministerium(s),
nämlich:.....
- (b) Volksvertretung
- (c) öffentliche Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (d) private Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (e) Non-Gouvernements Organisationen,
nämlich:.....
- (f) Medien,
nämlich:.....
- (g) anders, nämlich:
.....
- (h) keine Meinung

20. Wie sind diese Organisationen bei der Formulierung der Zielsetzungen beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) durch regelmässige Beratung Zusammenkunfte
- (b) durch gelegentliche Beratung Zusammenkunfte
- (c) durch telefonische Konsultation
- (d) durch Korrespondenz
- (e) durch Lobby-Netze
- (f) anders,
nämlich:.....
- (g) keine Meinung

21. Wie sind die Zielsetzungen formuliert worden dass alle wichtige Gesichtspunkten des Problem umfasst worden und angefasst worden könnten?

22. Wenn nein, welche Zielsetzungen würden nach Ihrer Meinung zugefügt sollen worden? Können Sie kurz angeben warum?

23. Sind nach Ihrer Meinung bestimmte Zielsetzungen ausser Betracht gelassen?
(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**
24. Wenn ja, können Sie kurz angeben warum?
25. Ist da nach Ihrer Meinung einen (lögische) Zusammenhang zwischen die Zielsetzungen der Aufnahmepolitik für Asylanten und höhere Zielen mehr umfassende Politik dass heisst die Politik wavon die Aufnahmepolitik einen Teil ist?
(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**
26. Können Sie angeben wie diese mehr umfassende Politik bezeichnet worden kann und auf welche Weise diese höhere Zielen beschreiben sind?
27. Wenn da mehrere Zielsetzungen formuliert sind, handelt es dann um:
(nur eine Auswahl möglich)
(a) gleichwertige Zielsetzungen?
(b) oder ist eine Zielsetzung wichtiger dann andere?
(c) anders, nämlich:.....
(d) keine Meinung
28. Inwiefern sind diese Zielsetzungen übersetzt worden in messbare Zielsetzungen oder Leistungs-indikatoren?
(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**
29. Wenn ja, können Sie anhand von einige Beispielen diese messbare Zielsetzungen erläutern und warum diese selektiert sind?
30. Mittels welcher Art der Organisationen und Instrumenten sind diese Zielsetzungen umgesetzt und ausgeführt in Programms oder Aktivitäten? Können Sie die Art der Organisationen und ihrer Aktivitäten kurz bezeichnen? Können Sie auch erklären warum diese Organisationen und Instrumenten sind entschieden?

31. Sind da zwischen 1990 und 2001 Änderungen aufgetreten in

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) Zielsetzungen der Aufnahmepolitik,
- (b) die Instrumenten welche in Aufnahmeprogramms hantiert worden
- (c) die Organisationen welche die Aufnahmeprogramms durchführen
- (d) anders, nämlich:.....
- (e) keine Meinung

32. Wenn ja, können Sie kurz angeben welche Änderungen nach Ihrer Meinung aufgetreten sind wann und warum?

33. Zielsetzungen und Ziele sind oft herleitet worden von 'Prinzipen' oder ähnliche Andeutungen so wie 'Werte', 'Ansichte', 'ideologische Ausgangspunkten' (zum Beispiel 'gleiche Behandlung', 'Effektivität', 'Freiheit'). Ihres Inhalt wird für wichtig gehalten als Bedingung und/oder Ziel. In diesen Fragebogen brauche ich das Wort 'Prinzip' für alle genannte Andeutungen.

Wass *sein* die wichtigste oder höchste Prinzipen in Ihres Staat wo auf die Aufnahmepolitik sich hinstrebt? Können Sie kurz beschreiben welche Prinzipen dass sein und in welche Dokumenten sie zuruck gefunden worden könnten (zum Beispiel Verträge, Grundgesetz, Gesetz und Vorschrift, Konzepte, Mission usw.)?

34. Können Sie kurz erklären warum Sie denke dass diese Prinzipen in Ihres Staat als die wichtigste oder höchste Prinzipen gelten?

35. Ist nach Ihrer Meinung eine öffentliche Debatte geführt über diese Prinzipen?

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

36. Auf welche Weise ist diese Debatte geführt?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) via Volksvertretung
- (b) via gesellschaftliche Konsultation
- (c) via Medien
- (d) via Referenda
- (e) via Anhörungen
- (f) via Internet
- (g) anders, nämlich:.....
- (h) keine Meinung

37. Welche Organisationen sind bei dieser Debatte beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) nationale Ministerium(s),
nämlich:.....
- (b) Volksvertretung
- (c) öffentliche Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (d) private Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (e) Non-Gouvernements Organisationen,
nämlich:.....
- (f) Medien,
nämlich:.....
- (g) Bürgern, nämlich:.....
- (h) anders, nämlich:
.....
- (i) keine Meinung

38. Hat es zwischen 1990 und 2001 Aenderungen gegeben in die Prinzipien, dass heisst:

(nur eine Auswahl möglich)

- (a) sind bestimmte Prinzipien zugefügt?
- (b) oder andere Prinzipien abgefallen?
- (c) oder beide
- (d) anders, nämlich:.....
- (e) keine Meinung

39. Wenn ja, können Sie kurz angeben um welche Prinzipien dass geht und wann und warum es diese Aenderungen gegeben hat?

40. Welchen diesen Prinzipien sind nach Ihrer Meinung wichtig zu beachten für eine akzeptable Lösung der Problemen bezüglich Asylummigration? Im fall eine verneinend oder bestätigend Antwort können Sie dann eine kurze erklärung geben?

41. Befindet sich nach Ihrer Meinung zwischen diese Prinzipien eines Prinzip welche eine akzeptable Lösung der Problemen bezüglich Asylmigration verhindern kann? Im fall eine verneinend oder bestätigend Antwort können Sie dann eine kurze erklärung geben?

42. Wenn ja, soll diese Prinzip durch eines anderes Prinzip ersetzt worden? Welches Prinzip würde dass sein sollen? Warum?

(Nur diese frage beantworten wenn Sie Frage 40 verneinend beantwortet habe)

43. Wass *sollten* nach Ihrer Meinung die wichtigste oder höchste Prinzipien in Ihres Staat sein worauf die Aufnahme politik für Asylanter sich hinstreben soll für eine akzeptable Lösung?

44. Können Sie kurz erklären warum nach Ihrer Meinung die Beachtung dieses Prinzipien eine akzeptable Lösung der Problemen der Asylmigration verwirklichen kann?

45. Sind da nach Ihre Meinung Dokumenten worin die Vorteile dieser Prinzipien erklärt worden? (zum Beispiel Parlamentsprotokollen, Brandbrief, Konzept, Mission, usw.)

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

46. Können Sie kurz angeben in welche Dokumenten?

47. Sind da nach Ihrer Meinung Forschung welche die Wichtigkeiten dieser Prinzipien unterstützen bezüglich die Problemen der Asylmigration?

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

48. Wenn ja, können Sie sagen welche Forschung?

B. Fragen von der Wirkung der Aufnahmepolitik für Asylanten.

49. Ein (Aufnahme)Programm zur Durchführung bringen kann eine direkte Auswirkung haben auf die Gruppe wozu das Programm gemeint war, zum Beispiel auf Asylanten. Diese Resultaten oder Effekten können gemeint und/oder unbeabsichtigt sein. Was sind nach Ihrer Meinung die wichtigste direkte Resultaten (output und/oder outcomes) welche an das Aufnahmeprogramm zugeschrieben werden könnten in Ihres Staat während 1990 und/oder später? Können Sie erzählen worauf Sie diese Eindrücke basieren?

50. Können Sie erklären warum diese Resultaten verwirklicht sein wegen der geführte Aufnahmepolitik in Ihres Staat?

51. Inwiefern befinden sich zwischen diese direkte Resultaten Effekten welche die Verwirklichung diese formelle Aufnahme-Zielsetzungen neutralisieren?

52. Inwiefern sind nach Ihrer Meinung die formelle Aufnahme-Zielsetzungen realisiert worden oder nicht, während 1990 oder später?

53. Im Fall diese Zielsetzungen wohl realisiert worden sind, ist diese Realisierung dann herbei geführt durch

(nur eine Auswahl möglich)

- (a) die Aufnahmepolitik für Asylanten
- (b) eine andere Politik hingestrebt auf Asylanten, nämlich:
.....
- (c) sowohl a als b
- (d) andere Einflüsse, sowie:.....
- (e) eine Kombination von a und d
- (f) eine Kombination von a, b und d
- (g) eine Kombination von b und d
- (h) anders, nämlich:.....
- (i) keine Meinung

54. Insoweit diese Zielsetzungen der Aufnahme politik nicht realisiert sind, welcher Erklärung gibt es nach Ihrer Meinung dafür?
55. Ein Programm zur Durchführung bringen kann auch eine Auswirkung haben auf Teile der Gesellschaft oder die Gesellschaft im Ganzen. Diese gesellschaftliche Konsequenzen oder Effekten (Impacts) können auftreten auf verschiedene Gebiete. Zum Beispiel in Gebiete wie das Wohnungswesen, den Arbeitsmarkt, die Gesundheitsfürsorge, die öffentliche Ordnung usw. Was sind nach Ihrer Meinung die wichtigste gesellschaftliche Effekten in Ihres Staat während 1990 und/oder später? Können Sie kurz motivieren worauf Sie diese Eindrücke basiere?
56. Können Sie erklären warum diese gesellschaftliche Effekten (auch) verursacht sind wegen der geführte Aufnahme politik in Ihres Staat?
57. Können Sie angeben welche dieser gesellschaftliche Effekten in Ihres Staat als erwünscht oder unerwünscht erfahren worden in Bezug auf die wichtigste allgemeine Ziele der Behörde in Ihres Staat (so wie in Worte gefasst in Verträge, Grundgesetz, Gesetz und Vorschrifte, Regierungserklärung, usw.)?
58. Sind nach Ihres Eindruck diese gesellschaftliche Effekten gerecht verbreitet über die Gesellschaft, dass heisst:
- (nur eine Auswahl möglich)
- (a) gleich verbreitet über die Bevölkerung Ihres Staat?
 - (b) verhältnismässig verbreitet über die Bevölkerung Ihres Staat?
 - (c) unverhältnismässig verbreitet über die Bevölkerung Ihres Staat?
 - (d) ungleich verbreitet über die Bevölkerung Ihres Staat?
 - (e) anders,
nämlich:.....
 - (f) keine Meinung

59. Inwiefern hat die Aufnahmepolitik für Asylanten nach Ihrer Meinung beigetragen an die wichtigste allgemeine Zielen der Behörde Ihres Staat ab 1990 oder später?

60. Inwiefern sind die geformulierte Problemen bezüglich Asylmigration (sieh Frage 4,8, 10 und 15) zwischen 1990 und 2001 aufgelöst oder abgenommen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) Problemen sind ganz aufgelöst
- (b) Problemen sind grossenteils aufgelöst
- (c) Problemen sind abgenommen
- (d) Problemen sind grossenteils abgenommen
- (e) Problemen sind teils abgenommen
- (f) Problemen sind wenig abgenommen
- (g) Problemen sind nicht abgenommen?
- (h) Es sind Problemen hinzu gekommen
- (i) Problemen sind verändert
- (j) anders,
nämlich:.....
- (k) keine Meinung

61. Ist die Aufnahmepolitik evaluiert worden zwischen 1990 und 2001?

(bitte Auswahl einkreisen) **Ja/nein**

62. Welche Organisationen sind bei der Evaluation der Aufnahmepolitik beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) nationale Ministerium(s),
nämlich:.....
- (b) Volksvertretung
- (c) öffentliche Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (d) private Ausführungsorganisation,
nämlich:.....
- (e) Non-Gouvernements Organisationen,
nämlich:.....
- (f) Medien,
nämlich:.....
- (g) Bürgern, nämlich:.....
- (h) anders, nämlich:
.....
- (i) keine Meinung

63. Wie sind diese Organisationen bei der Evaluation der Aufnahme politik beteiligt gewesen?

(einkreisen bitte, mehrere Antworten möglich)

- (a) durch regelmässige Beratung Zusammenkunfte
- (b) durch gelegentliche Beratung Zusammenkunfte
- (c) durch telefonische Konsultation
- (d) durch Korrespondenz
- (e) durch Lobby-Netze
- (f) anders,
nämlich:.....
- (g) keine Meinung

64. Hierhinunter können Sie noch Kommentar zufügen im Fall Sie bei den anderen Fragen keine Möglichkeit fand. Auch können Sie hier Ihre Reaktion geben auf die Fragen.

Nochmals Danke für Ihre Mitwirkung!

ENGELS

**Questionnaire research study 'reception policies and practices
for asylum seekers in EU-memberstates'**

R.J van Ojen
Rijswijk
15 november 2001

Introduction.

Hereby you find a questionnaire which is part of an international comparative research study on reception policies for asylum seekers in European Union countries. Especially, this study aims to compare the reception policies of three EU-countries: the Federal Republic of Germany, the United Kingdom and the Kingdom of the Netherlands.

Main purpose of this research can be described as follows: acquiring information and insight on policies and practices of reception in connection with asylum migration and their consequences. The research period includes the years 1990 until 2001. This research may contribute to the exchange of information and insight of reception policies and their effects inside European Union.

Pursuing this end I make use of documents regarding the above mentioned period. Analyzing these documents, I asked key figures or representatives of national departments, reception institutions, (i.)n.g.o.'s, i.g.o.'s and asylum seekers to take part in questionnaires and interviews¹⁸⁰. I am most grateful you have agreed to.

This questionnaire contains 64 questions. Questions will be asked about the arrangements and working of the reception policy for asylum seekers in your country. Besides, you will be asked to give your opinion about possible explanations. The first group of questions (A) deals with the arrangements or conditions of the reception policy (question 1 - 48). This means upon which values¹⁸¹, goals and problems the reception policy has addressed to by which ways and instruments. The second group of questions (B) is about the working of reception policy that is the factual results for persons concerned and society as a whole (question 49 - 64). Two fifth of these questions consist of closed questions or multiple choice questions. Open questions form the largest part of the questionnaire. Filling-in this list will last approximately 30 minutes.

Your given answers will be handled careful. If you are uncertain of some question, you may jump to another question. In that case, please do explain why you can not answer this question. The final question gives room to comment you could not express elsewhere in the list.

For information you can phone me on 0031 70 3727067 (from Tuesday till Friday).

Please, send this questionnaire to e-mailaddress: Rojen@coa.minjus.nl
or postmailaddress: R.J. van Ojen, COA, Postbus 3002, 2280 Rijswijk, Holland.

Thank you in advance for your co-operation!

Best regards,

Roland van Ojen

¹⁸⁰ I will refer to my introduction letter of October, 18th 2001 delivered during or after the Asylum conference in Belgium.

¹⁸¹ Synonyms of the notion 'value' may be 'principle', 'vision' or 'ideal'. In this questionnaire I will use 'principle' in stead of 'value'

5. Which organizations have been involved in the formulation of these problems?

(please encircle, several answers possible)

- (a) national department(s), namely:.....
- (b) Parliament
- (c) public executing organizations (e.g. agencies, public autonomies bodies etc.)
namely:.....
- (d) private executing organizations, namely:.....
- (e) non-gouvernemental organizations,
namely:.....
- (f) media, namely:.....
- (g) otherwise, that is:
- (h) no opinion

6. In what way have these organizations been involved in the formulation of problems?

(please encircle, several answers possible)

- (a) by frequent deliberation meetings
- (b) by incidental deliberation meetings
- (c) by telephonic consultation
- (d) by correspondence
- (e) by lobby-networks
- (f) otherwise, that is:.....
- (g) no opinion

7. In this questionnaire 'policy' means 'a programme of facilities or activities based on some sort of plan to realize certain goals and/or objectives'.
Which of these above mentioned problems have tackled by means of a policy to reduce or solve actual effects of asylum migration (see question 1), according to you?

8. Have there been changes in formulation of problems in relation to asylum migration in your country during 1990 - 2001, according to you?

(please encircle your choice) **Yes/no**

9. If so, can you indicate shortly which changes have been occurred when and why, according to you?

10. Which of above mentioned problems your government have tackled particular by means of a *reception policy* for asylum seekers?

11. According to your impression, have all important facts or circumstances been included in the formulation of problems related to the reception of asylum seekers?

(please encircle your choice) **Yes/no**

12. If not, which facts not and on what reason?
13. Have there been excluded some important facts or circumstances in these formulation of problems?
(please encircle your choice) **Yes/no**
14. If so, which facts and why do you think so?
15. Have there been changes in formulation of problems in relation to the *reception* of asylum seekers in your country during 1990 - 2001, according to you?
(please encircle your choice) **Yes/no**
16. If so, can you indicate shortly which changes have been occurred when and why, according to you?
17. According to you, which are the formal (governmental) objectives of *reception policy* for asylum seekers in your country? Can you denote shortly in which documents these objectives can be find?
18. What are reasons why these formal (governmental) objectives have been selected in behalf of this reception policy, according to you?

19. Which organizations have been involved in formulating these objectives?

(please encircle, several answers possible)

- (a) national department(s), namely:.....
- (b) Parliament
- (c) public executing organizations (e.g. agencies, public autonomies bodies etc.)
namely:.....
- (d) private executing organizations, namely:.....
- (e) non-gouvernemental organizations,
namely:.....
- (f) media, namely:.....
- (g) otherwise, that is:
- (h) no opinion

20. In what way have these organizations been involved in the formulation of programme objectives?

(please encircle, several answers possible)

- (a) by frequent deliberation meetings
- (b) by incidental deliberation meetings
- (c) by telephonic consultation
- (d) by correspondence
- (e) by lobby-networks
- (f) otherwise, that is:.....
- (g) no opinion

21. To what extent you can say these objectives have been formulated in such a manner, that is all relevant aspects of the problem(s) are included and may be tackled?

22. If not, which objective should be add according to you? Can you motivate this answer?

23. According to you, have there been certain objectives not taken into consideration?
(please encircle your choice) **Yes/no**

24. If so, can you briefly explain why this is the case?

25. Is there in your view a (logical) connection between these objectives of reception policy and some higher goal(s) of an encompassing policy, that is where this reception policy forms a part of?

(please encircle your choice) **Yes/no**

26. Can you describe how this encompassing policy has denoted and how these higher goals have been formulated?

27. In case several formal reception objectives have been formulated, in what extent are we dealing here with:

(only one answer possible)

(a) equivalent (or equal) objectives

(b) some objective more important than others

(c) otherwise, namely:.....

(d) no opinion

28. In what extent, do you think these objectives have been elaborated in measurable objectives or performance-indicators?

(please encircle your choice) **Yes/no**

29. If so, can you give some examples of measurable objectives and why these parameters have been selected?

30. By means of which sort of organizations and instruments these objectives have been implemented in policy programmes or activities? Can you mention these sort of organizations and their activities briefly? Also, can you tell why these organizations and instruments have been selected?

31. Have there been changes during 1990 - 2001 in:

(please encircle, several answers possible)

- (a) objectives of the reception policy
- (b) instruments in the reception policy programmes
- (c) organizations executing the policy programmes
- (d) otherwise, namely
- (e) no opinion

32. If so, can you describe briefly which change has been occurred, when and why?

33. Objectives and goals often have been derived from 'principles' or similar indications as 'values', 'visions' or 'ideals' (e.g. 'equal treatment', 'effectivity', 'freedom'). Their content will be regarded as an important condition and/or final destination. In this questionnaire I use for all these indications 'principle' as the same word.

Which *are* the most important or highest principles in your country what the reception policy for asylum seekers should reckon with? Can you describe these principles shortly and in which documents they can be find? (e.g. charter, constitution, legislation and rules, parliamentary papers, policy note, mission etc.)

34. Can you explain why do yo think these principles have been chosen as most important or as highest?

35. Has there been a public debate on these principle's, according to you?

(please encircle your choice) **Yes/no**

36. In what way has there been this public debate?

(please encircle, several answers possible)

- (a) by way of the Parliament
- (b) by way of a social consultation process
- (c) by way of the media
- (d) by way of a referendum
- (e) by way of hearings
- (f) by way of Internet
- (g) otherwise, that is:
.....
- (h) no opinion

37. Which organizations have been involved in this debate?

(please encircle, several answers possible)

- (a) national department(s), namely:.....
- (b) Parliament
- (c) public executing organizations (e.g. agencies, public autonomies bodies etc.)
namely:.....
- (d) private executing organizations, namely:.....
- (e) non-gouvernemental organizations,
namely:.....
- (f) media, namely:.....
- (g) citizens, namely:.....
- (h) otherwise, that is:
- (i) no opinion

38. Have there been changes in principles during 1990 - 2001, that is:

(only one answer possible)

- (a) have some principle(s) been added?
- (b) or some principles dropped out?
- (c) or both?
- (d) otherwise, namely:.....
- (e) no opinion

39. If so, can you mention which principles as well as when and why these changes have been occurred?

40. Which of these principles are important to observe in order to realize a acceptable resolution of problems connected with asylum migration, according to your view?
Negative or positive, can you give a short explanation of your answer?

41. Is there one principle, you think, between these principles which forms an obstacle for an acceptable resolution of problems connected with asylum migration? Can you explain your view either a negative answer or positive answer?
42. If so, should this principle be replaced by another principle? Which principle ought to be selected then? On what reason?
(answer these question only when you have answered question 40 negative)
43. What *ought* to be the most important or highest principles in your country whereupon reception policy for asylum seekers must be based in order to realize an acceptable resolution?
44. Can you explain why observing these principles will realize an acceptable resolution of problems connected with asylum migration?
45. Are there documents in which the advantages of these principles have been explained? (e.g. parliamentary papers, pressing letters, policy note, mission statement etc.)
(please encircle your choice) **Yes/no**
46. Can you mention these documents briefly?
47. Are there research studies or inquiries which ground the importance of these principles related to problems of asylum migration?
(please encircle your choice) **Yes/no**

48. If so, can you mention which research?

B. Questions about the working of reception policies for asylum seekers

49. Practising a policy programme may have direct working on groups where a policy was addressed to, e.g. on asylum seekers. These results or effects (outputs and/or outcomes) may be intended and/or unintended. In your view, what are the most important results which can be attributed to the reception policy in your country from 1990 or later? Upon which sort of information this impression has been based?

50. Can you explain why these results have been realized on account of the reception policy carried in your country?

51. To what extent are there effects between these direct results which offset the realizing of formal (governmental) objectives of reception?

52. To what extent these formal (governmental) objectives of reception policy have been realized or not, viewed from 1990 or later?

53. In case, to some extent these objectives have been realized, realization can be attributed to:

(only one answer possible)

- (a) the reception policy for asylum seekers
- (b) some other sort of policy addressed to asylum seekers, namely:.....
.....
- (c) a as well as b
- (d) other factors, such as:.....
- (e) combination of a and d
- (f) combination of a, b and d
- (g) combination of b and d
- (h) otherwise, namely:.....
- (i) no opinion

- 54.** In case to some extent these objectives have not been realized, what kind of explanation forms an option in your opinion?
- 55.** Practising a policy programme also may have effects on parts of society or on society as a whole. These societal effects or consequences (impacts) may lie on different fields such as public housing, labour market, health care, public order and the like to mention a few generally. According to you, what are the most important societal effects in your country which can be attributed to the reception policy for asylum seekers from 1990 or later? Can you motivate upon which information your impression has been based?
- 56.** Can you explain why these societal effects (also) have been caused by the reception policy carried in your country?
- 57.** Can you describe which of these societal effects have been perceived as desirable or undesirable in your country with respect to the most important common goals of governmental policy (as mentioned in constitution, government policy statement, coalition agreement, legislation etc.) ?
- 58.** According to your view, have these societal effects equitably been distributed on society, that is:
- (only one answer possible)
- (a)** equal distributed on the population of your country?
 - (b)** proportionally distributed on the population of your country?
 - (c)** disproportionally distributed on the population of your country?
 - (d)** unequal distributed on the population of your country?
 - (e)** otherwise,
namely:.....
 - (f)** no opinion

59. To what extent the reception policy for asylum seekers has been contributed to the most important common goals of governmental policy in your country from 1990 or later?

60. To what extent the formulated problems in relation to asylum migration (see questions 4, 8, 10 and 15) have been resolved or reduced during 1990 - 2001?

(please encircle, several answers possible)

- (a) problems have been entirely resolved
- (b) problems have been largely resolved
- (c) problems have been reduced
- (d) problems have been largely reduced
- (e) problems have been partly reduced
- (f) problems have been little reduced
- (g) problems have not been reduced
- (h) besides the present problems, new problems came up
- (i) problems has been changed
- (j) otherwise,
namely:.....
- (k) no opinion

61. Has there been an evaluation of the reception policy for asylum seekers during 1990 - 2001?

(please encircle your choice) **Yes/no**

62. Which organizations have been involved in evaluating the reception policy for asylum seekers?

(please encircle, several answers possible)

- (a) national department(s), namely:.....
- (b) Parliament
- (c) public executing organizations (e.g. agencies, public autonomies bodies etc.)
namely:.....
- (d) private executing organizations, namely:.....
- (e) non-gouvernemental organizations,
namely:.....
- (f) media, namely:.....
- (g) citizens, namely:.....
- (h) otherwise, that is:
- (i) no opinion

63. In what way these organizations have been involved in evaluation(s) on reception policies for asylum seekers?

(please encircle, several answers possible)

- (a) by frequent deliberation meetings
- (b) by incidental deliberation meetings
- (c) by telephonic consultation
- (d) by correspondence
- (e) by lobby-networks
- (f) otherwise, that is:.....
- (g) no opinion

64. Below you may add your comments if you had no chance to mention it elsewhere. Also, you may express your opinion about the questionnaire as such.

Once again, thank you for co-operation to answer this questionnaire!

